حق
حل المجلس النيابي
في النظام الدستوري
" دراسة مقارنة "

الدكتور
عوض رجب الليمون
كلية الحقوق / الجامعة الأردنية



الطبعة الأولى
2015

حق حل المجلس النيابي في النظام الدستوري الأردني

- دراسة مقارنة -

الدكتور

عوض رجب الليمون

أستاذ القانون العام المساعد

الجامعة الأردنية / كلية الحقوق



الطبعة الأولى

2015

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (2014/2/1053)
الليمون، عوض رجب
حق حل المجلس النيابي في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة/ عوض رجب الليمون. - عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ، 2014.
(442) ص
ر.إ. : (2014/2/1053)
الواصفات: / مجلس الأمة// القانون الدستوري// الأردن/
* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

****

رقم التصنيف العشري / ديوي : 328
ISBN 978-9957-91-167-6 (ردمك)

* حق حل المجلس النيابي في النظام الدستوري الأردني – دراسة مقارنة
* الدكتور عوض رجب الليمون
* الطبعة الأولى 2015



دار وائل للنشر والتوزيع
* الأردن – عمان – شارع الجمعية العلمية الملكية – مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري رقم (2) الطابق الثاني
هاتف : 00962-6-5338410 – فاكس : 00962-6-5331661 - ص. ب (1615 – الجبيهة)
* الأردن – عمان – وسط البلد – مجمع الفحيص التجاري- هاتف: 00962-6-4627627
www.darwael.com
E-Mail: Wael@Darwael.Com



﴿ يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ٱلْحِسَابِ ﴿٢٦﴾ ﴾

صدق الله العظيم

سورة (ص) آية (26)

الموضـــوع	الصفحة

الموضـــــوع	الصفحة

المقدمة

يعد حق حل المجالس النيابية أخطر مظاهر التدخل بأعمال السلطة التشريعية التي يختص بممارستها رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولعل الدستور الأردني لم يشذ عن هذه القاعدة في منح هذه السلطة الخطيرة للملك، وقد أقر هذا الحق ليقابل حق المسؤولية الوزارية الذي تملكه المجالس النيابية إزاء الحكومة، وذلك لخلق نوع من التوازن والانسجام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويؤدي في الوقت نفسه إلى تحكيم الشعب في النزاع القائم بين هاتين السلطتين، فتتحقق الغاية الرئيسية من إقراره في النظام النيابي البرلماني، وهي التوازن بين السلطتين.

إلا أنه على النقيض من ذلك، قد يلجأ إلى استخدام حق الحل كوسيلة تخالف الهدف من إقراره في النظام النيابي البرلماني، إذ تستخدمه السلطة المختصة كأداة للهيمنة على المجالس النيابية، وبخاصة إذا تم التحايل والالتفاف على ضوابط وقيود استخدامه، والمنصوص عليها في الدستور، مما ينتج عنه ترجيح كفة السلطة التنفيذية مقابل السلطة التشريعية. رغم أن حق الحل أصبح له وظائف ودوافع أخرى تتجاوز الهدف التقليدي في حفظ التوازن بين السلطات.

ولذلك فإن الدساتير المقارنة أحاطت استخدام هذا الحق ببعض الضمانات لعدم تجاوز الحدود الدستورية المقررة، نظرًا للنتائج والآثار التي قد تترتب على استعماله، والتي من شأنها إيقاف الحياة النيابية وممارسة السلطة التنفيذية اختصاصاتها دون أية رقابة على أعمالها.

وقد أخذت الدساتير الأردنية المتعاقبة بحق حل المجالس النيابية، وقد دأبت السلطة المختصة بالحل على ممارسته في مناسبات وظروف عديدة بعضها عائد إلى الخلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والبعض الآخر عائد إلى ظروف أخرى حتمت إجراء الحل. وقد جرى خلط ولبس بين مفهوم الحل بمدلوله القانوني، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي المحدد لمجلس النواب، والحل بسبب قرب انتهاء مدته لإجراء

انتخابات عامة تطبيقًا للأحكام الدستورية.

وتنقسم هذه الدراسة إلى باب تمهيدي وقسمين رئيسين: وسوف نعرض في الباب التمهيدي لحق الحل والنظام البرلماني، والذي قسم بدوره إلى فصلين دراسيين، نتعرض في الفصل الأول إلى مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني، أما الفصل الثاني فنعالج فيه تحديد مدلول حق الحل ونشأة هذا الحق في النظام البرلماني البريطاني.

وفي القسم الأول سنتناول تنظيم ممارسة حق الحل للمجالس النيابية في التنظيم الدستوري الأردني والمصري من خلال تقسيم هذا القسم إلى بابين: ففي الباب الأول سنعرض إلى التنظيم الدستوري لحق الحل في النظام الدستوري الأردني، أما الباب الثاني فسوف نخصصه لدراسة حق الحل في الدساتير المصرية.

أما القسم الثاني فسنبحث فيه الآثار القانونية للحل وضماناته في الدساتير المقارنة، من خلال تقسيم هذا القسم إلى بابين: الباب الأول نتناول آثار الحل في الدستور الأردني، أما الباب الثاني فسنخصصه لدراسة آثار الحل في الدستور المصري وضماناته في الدساتير المقارنة.

وترتيبًا على ذلك ستكون خطة البحث محددة على النحو التالي:

الباب التمهيدي: حق الحل والنظام البرلماني.

القسم الأول: النظام القانوني لحق الحل في التنظيم الدستوري الأردني والمصري.

الباب الأول: التنظيم الدستوري لحق الحل في الدساتير الأردنية.

الباب الثاني: حق الحل وتنظيمه في الدساتير المصرية.

القسم الثاني: الآثار القانونية للحل وضماناته في الدساتير المقارنة.

الباب الأول: آثار حق الحل في الدستور الأردني.

الباب الثاني: الآثار المترتبة على حل مجلس الشعب في الدستور المصري.

والله ولي التوفيق...

الباب التمهيدي

حق الحل والنظام البرلماني

تمهيد وتقسيم:

يعالج هذا الباب حق الحل والنظام البرلماني، باعتباره النظام الذي يمارس في ظله حق حل المجالس النيابية، وبما أن الدستور الأردني قد أخذ بالنظام البرلماني، وأناط سلطة الحل بالملك، فإن ذلك يتطلب التعرض إلى المركز الدستوري الذي يشغله في هذا التنظيم، من حيث الأحكام الدستورية المتعلقة بإسناد السلطة، وإطار المسؤولية السياسية التي تترتب على ممارسة السلطة في النظام البرلماني.

وفي مستهل هذه الدراسة سنتطرق إلى التعريف بحق الحل وأنواعه، وتحديد موقف الفقه الدستوري منه. ولما كان حق الحل قد نشأ في بريطانيا مهد النظام البرلماني، فإن ذلك يقتضي منا دراسة أهم الأسس التي يرتكز عليها هذا النظام، ويميزه عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى، وهذا بطبيعة الحال يقودنا إلى دراسة نشأة المسؤولية الوزارية وحق الحل في النظام الدستوري البريطاني.

وبناءً على ماسبق، قُسِّم هذا الباب إلى فصلين أساسيين، نعرض في الأول لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ونبحث في الثاني المدلول القانوني لمفهوم حق الحل، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: رئيس الدولة في النظام البرلماني.

الفصل الثاني: المدلول القانوني لمفهوم حق الحل.

الفصل الأول

رئيس الدولة في النظام البرلماني

تمهيد وتقسيم:

نشأ النظام البرلماني Le Régime parlementaire في إنجلترا خلال القرنين السابع والثامن عشر وتطور هذا النظام في ذلك البلد – والذي يعتبر بحق المهد الأول لنشأته- نظراً للتطورات السياسية التي شهدها؛ فالأحداث التاريخية هي التي صنعته ورفعت قواعده وحددت ملامحه السياسية[1]، واكتملت أركانه على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، مع وجود نوع من التوازن بينهما في القرن التاسع عشر، وانتقل بعد ذلك إلى بعض الدول التي حاولت تطبيقه[2].

وقد مَرَّ النظام البرلماني في إنجلترا بمراحل تاريخية متعددة حتى وصل إلى صورته الحالية، وهذه المراحل بدأت بمرحلة الملكية المطلقة، ثم تلتها مرحلة وجود بعض المجالس إلى جوار الملكية وانتهت بمرحلة وجود برلمان منتخب تُسأل أمامه الوزارة، وهي الصورة الحقيقية الحالية للنظام البرلماني السائد في إنجلترا[3].

---

(1) - د. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص5.

(2) - حاولت العديد من الدول أن تقتدي بالنظام البرلماني الإنجليزي، فكانت تنجح حينًا وتخفق أحيانا أخرى، وهذا يدل على أن نجاح نظام معين في دولة معينة لا يعني بالضرورة نجاحه في دولة أخرى. وذلك لأن الأنظمة السياسية تقوم على أوضاع اقتصادية وحضارية معينة تحدد المسار والاتجاه الذي يسير فيه النظام السياسي. - د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ص 216.

(3) - في نشأة النظام البرلماني وتطوره، انظر على سبيل المثال:

- د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1955.
- د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص28- 44.
- KINGSTON DERRY, D. PHIL, British Institutions of Today, 3rd edit, London, 1979, P.53-68

وبادئ ذي بدء نستطيع القول بأن سلطة حل المجالس النيابية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام البرلماني Le Régime parlementaire ؛ وذلك لأن هذه المجالس في ظل الأنظمة البرلمانية، يتجاوز دورها الدور التقليدي للبرلمانات، والذي يتمثل بسن التشريعات المختلفة، إذ يتجاوز ذلك إلى مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية والتي تتدرج فيها وسائل الرقابة لتصل إلى سحب الثقة منها، وفي مقابل ذلك منحت السلطة التنفيذية حق حل تلك المجالس. وقد أشار جانب من الفقه الدستوري إلى أهمية الحل في النظام البرلماني باعتباره أحد الدعائم الأساسية لهذا النظام، وبدون حق الحل فإنه لا يكون هناك نظام برلماني حقيقي(1).

وباستقراء أحكام الدساتير نجد بأن حق الحل قد يشمل المجلسين معًا، أو قد يقتصر على المجالس النيابية المنتخبة دون أن يمتد ذلك الحق إلى المجالس المعينة في الأنظمة الدستورية التي تأخذ بمبدأ ثنائية المجالس النيابية، وذلك لأن المسؤولية السياسية للوزارة تثار من قبل المجالس النيابية المنتخبة وليست المعينة، وعليه فإنه من الطبيعي أن يقتصر حق الحل على المجالس المنتخبة كسلاح مقابل لإثارة المسؤولية السياسية التي تترتب عند إثارتها إقالة الوزارة. إلا أن هذا لا يمنع من إجازة بعض الدساتير للسلطة التنفيذية حق حل المجالس المعينة(2).

أما في ظل النظام الرئاسي Le Régime présidentiel فإن أعضاء السلطة التنفيذية ابتداءً من رئيس الجمهورية إلى معاونيه لا يُسألون سياسياً أمام السلطة التشريعية، فلا يجوز لهذه الأخيرة أن توجه إليهم أسئلة أو استجوابات أو تقترع على الثقة بهم. ومقابل ذلك فإنه لا يجوز لرئيس السلطة التنفيذية حل المجلس النيابي أو دعوته للانعقاد إلا في وقت الظروف الطارئة، أو فض مثل هذه الدورات، كما لا يجوز

---

(1) George Burdea, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 8e éd L.G.D. J. Paris, 1977, P.170

(2)- من الجدير بالذكر في هذا المقام أن المشرع الدستوري الأردني أناط بالملك حق حل مجلس الأعيان، رغم أن كافة أعضائه يتم تعيينهم من قبل الملك ، ولم تمنح النصوص الدستورية له حق إثارة المسؤولية الوزارية كما هو مقرر لمجلس النواب.

لمعاونيه دخول البرلمان وحضور جلساته، وهذا هو السائد في الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأمثل لهذا النظام[1].

وفي إطار نظام حكومة الجمعية النيابية Le Governement d' assemble فإن السلطتين التشريعية والتنفيذية ترتكزان في البرلمان، ويقوم البرلمان باختيار أعضاء السلطة التنفيذية والإشراف عليهم ويسألون سياسياً أمامه، ورغم تلك المسؤولية فإن الهيئة التنفيذية لا تستطيع حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية، لأن هذه الهيئة تابعة له، وفي الوقت ذاته فإنها لا تملك أيضًا حق دعوته للانعقاد أو فض دوراته، وعليه فإنه لا يُتَصَوّر في مثل هذا النظام أن يقوم البرلمان بحل نفسه على اعتبار أنه المهيمن على إدارة شؤون الدولة سواء التنفيذية أو التشريعية، وكذلك عدم وجود هيئة أو جهة من شأنها القيام بحله[2].

وترتيبًا على ما سبق ذكره في هذا المجال، يتضح بأن النظام القانوني لحل المجالس النيابية لا يمكن التعرض له إلا في إطار النظام البرلماني، والذي أقر معه كذلك المسؤولية الوزارية أمام تلك المجالس، واللذان بدورهما يحفظان التوازن بين هاتين السلطتين حتى لا تنحرف أية سلطة عن المسار الطبيعي المحدد لها بموجب الدستور.

---

(1) - انظر تفصيلاً حول النظام الرئاسي: د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، ط1، 1993.

- د. حميد حنون الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1981، ص35 وما بعدها.

(2) - تعتبر سويسرا الدولة التي تطبق نظام حكومة الجمعية النيابية وفقاً لدستورها الصادر عام 1874، وتعديلاتها اللاحقة وآخرها عام 1961.

وترتيباً على ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مرتكزات النظام البرلماني.

المبحث الثاني: الملك في التنظيم الدستوري الأردني.

المبحث الأول
مرتكزات النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني في جوهره على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات في الدولة، وهو بذلك يختلف عن النظام الرئاسي الذي يرتكز على أساس الفصل الجامد والمطلق بين هذه السلطات، ونظام حكومة الجمعية النيابية القائم على اندماج هذه السلطات في هيئة البرلمان.

وباستقراء طبيعة النظام البرلماني نجد بأن هذا النظام يرتكز على ثنائية السلطة التنفيذية والتي يتفرع عنها وجود رئيس أعلى للدولة ووزارة يمارس من خلالها الرئيس بعض اختصاصاته مع إقرار المسؤولية السياسية لهذه الوزارة أمام البرلمان المنتخب من الشعب.

ونظرًا لعدم التكرار في دراسة نشأة وتطور النظام البرلماني والذي سنشير إليه في نشأة حق الحل في النظام الدستوري البريطاني، سنقوم بدراسة مرتكزات النظام البرلماني في هذا المبحث في أربعة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: برلمان منتخب من الشعب.

المطلب الثاني: الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والمشرب بروح التعاون.

المطلب الثالث : ثنائية السلطة التنفيذية.

المطلب الرابع : المسئولية الوزارية أمام البرلمان.

المطلب الأول
برلمان منتخب من الشعب

يرتكز النظام البرلماني على وجود برلمان منتخب من الشعب، وتحدد قوانين الانتخاب عادة الشروط الواجب توافرها في المرشح والناخب على حد سواء، وقد يتكون البرلمان من مجلس واحد أو من مجلسين معا، أحدهما منتخب والآخر مُعَيّن أعضاؤه كافة أو بعض منهم في أغلب الدساتير الحديثة[1] وترجع نشأة المجلسين تاريخيا إلى النظام البرلماني البريطاني والمتمثل بوجود مجلسين، وهما مجلس العموم ومجلس اللوردات.

أما أهم وظائف البرلمانات في الوقت الحاضر[2] فإن التشريع يحتل الصدارة فيها، ويعد من الوظائف التقليدية التي تمارسها البرلمانات منذ زمن طويل، وعليه فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تمارس مهمة التشريع إلا في الحالات التي تحددها الدساتير، وهما حالة الضرورة والتفويض التشريعي.

وتمر عملية التشريع بمراحل متعددة تبدأ بمرحلة الاقتراح والتي غالبا ما تقوم بها السلطة التنفيذية، ثم تليها مرحلة المناقشة والإقرار والتصديق والنشر. ويختص البرلمان بالتشريع في كافة المسائل وفقاً للنصوص الدستورية الخاصة بتوزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فلا يكفي للقول بوجود نظام

---

(1) - المادة (62) من الدستور الأردني تنص على أن: (يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب).

(2) - The main function of parliament will be examind under four heading: (A) Legislation (B) conflict between the two houses (c) financial procedure (d) scrutiny of administration - WADE and Bradley, constitutional And Administrative Law ,Tenth edit, ELBS Longman, Puplishers, Pteltd, Singapore,1985. p. 178.

- ومن الجدير بالذكر في هذا المقام بأن وجود برلمان منتخب ليس حكراً على النظام البرلماني، فهو موجود في النظام الرئاسي وحكومة الجمعية وبهذا الركن تتشابه صور الأنظمة النيابية المختلفة.

برلماني وجود مجلس نيابي منتخب، بل لابد من ممارسة المجلس لاختصاصات فعلية وحقيقية وإلا أصبح هذا المجلس ذو صفة استشارية.

بالإضافة إلى الوظيفة التشريعية فإن البرلمانات تمارس وظائف أخرى، ومنها الوظيفة المالية والتي يدخل في إطارها مهام متعددة أهمها إقرار المجالس النيابية الموازنة العامة للدولة؛ إضافة إلى ضرورة موافقة البرلمان على فرض الضرائب وإصدار قانون بشأنها، كما أنه لا يجوز تعديل الضرائب أو إلغاؤها إلا بموجب قانون يصدر من البرلمان.

وتعد الوظيفة السياسية للبرلمانات من أخطر الوظائف التي تمارس في النظام البرلماني والتي بموجبها تقوم السلطة التشريعية بممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، والتي تتمثل في حق السؤال، وحق الاستجواب، والتحقيق البرلماني، والمسؤولية الوزارية والتي قد ينجم عنها حجب الثقة عن الوزارة وبالتالي إسقاطها، كما منحت الدساتير السلطة التنفيذية حق إنهاء حياة البرلمان وذلك بحله.

ويستند النظام البرلماني على عدة أسس تمثل في مجملها خصائص النظام البرلماني[1]، وأبرزها أن عضو البرلمان يمثل كافة الشعب في المجلس النيابي وليس دائرته الانتخابية فقط، ويترتب على ذلك بعض النتائج، ومنها أن النائب يستطيع إبداء رأيه بالطريقة التي يراها محققة للمصلحة العامة وبحرية كاملة في المسائل العامة دون الرجوع إلى الناخبين، ولا يملك الناخبون أية سلطات على النواب بعد انتهاء العملية الانتخابية، ويستتبع ذلك تغليب النائب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة بدائرته

(1) - راجع تفصيلاً:

- د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1985م، ص208- 211.
- د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص521- 523.

الانتخابية في حال تعارضهما[1].

أما تأقيت مدة البرلمان فإنه يقتضي تحديد مدة البرلمان بفترة زمنية محددة، بحيث لا تكون طويلة أو قصيرة جداً وإنما بفترة معقولة تمكن الشعب من فرض رقابته على الهيئة النيابية بوسيلة انتخابهم مرة أخرى أو عدمها بعد انتهاء عضويتهم وتحددها الدساتير عادة ما بين أربعة أعوام وخمسة أعوام[2]، وأخيراً استقلال الهيئة النيابية عن الناخبين، وبموجب هذه الخاصية فإن الهيئة النيابية بمجرد الانتهاء من انتخابها يستقل النائب عن الناخبين بحيث لا يستطيع الناخبون التدخل في ممارسة المجلس النيابي لاختصاصاته المختلفة، وعليه فإنه لا يجوز الأخذ بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كالاستفتاء الشعبي، أو الاقتراح الشعبي، أو الاعتراض الشعبي[3].

المطلب الثاني

الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقوم النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة، والذي يعد المعيار الأساسي والمُعَوّل عليه في تقسيم الأنظمة السياسية، فإذا كانت العلاقة بينهما متوازنة فإن النظام يكون برلمانيا، أما إذا رجحت كفة السلطة التنفيذية فإن النظام يكون رئاسيًا، وإذا كانت الغلبة للسلطة التشريعية كان النظام

---

(1) - د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، الجزء الأول، النظم القانونية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص132- 133.

(2) - تختلف الدساتير عادة فيما بينها حول مدة الفصل التشريعي المحدد للمجالس النيابية:

- المادة (92) من الدستور المصري تنص على: "مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له".
- المادة (1/68) من الدستور الأردني: مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين.

(3) - د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 210- 211.

حكومة الجمعية[1].

والفصل بين السلطات في النظام البرلماني يكون على أساس الفصل المرن والمشرب بروح التعاون بين هذه السلطات وليس الفصل الجامد بينهما، مما يحفظ التوازن بين هذه السلطات نظراً للتأثير المتبادل في ممارسة بعض الاختصاصات التي تقوم به كل من هذه السلطات بأعمال السلطة الأخرى.

والذي يكفل المساواة والتوازن بين هاتين السلطتين في الأنظمة البرلمانية هو تمتع كل منهما بحق أو بسلاح تستعمله تجاه السلطة الأخرى. فالسلطة التشريعية تستطيع وفقاً لأحكام الدستور سحب الثقة من الحكومة وبالتالي إقالتها، كما تقرر بالمقابل للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

وتتنوع مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فتقوم السلطة التنفيذية بالتدخل بتكوين البرلمان عن طريق تحديد موعد إجراء الانتخابات العامة، والإشراف على العملية الانتخابية من لحظة إعداد جداول الناخبين لحين إعلان نتائج الانتخابات.

وعلاوة على ما سبق، فإن السلطة التنفيذية تقوم بدعوة البرلمان للانعقاد، سواء عن طريق دورات الانعقاد العادية، أم عن طريق دورات الانعقاد الاستثنائية وتملك الحق بتأجيل انعقاد البرلمان وتمديد مدة إنابته، بل إنها تملك حق حله.

وبالإضافة إلى ما ذكر، فإن السلطة التنفيذية تقوم بأعمال متعددة تتصل بالعملية التشريعية تباشرها بالاشتراك مع السلطة التشريعية كحق اقتراح القوانين والمصادقة عليها، بل يتجاوز هذا الدور إلى حد إصدار التشريعات في حالة الضرورة والتي يطلق عليها في مصر: "القرارات بقوانين"، وفي الأردن: "القوانين المؤقتة".

---

(1) - د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص494.

كما أن النظام البرلماني لا يمنع الجمع بين العضوية في البرلمان والوزارة، وأساس هذا الجمع إما بنص الدستور، أو بناءً على العرف الدستوري[1].

أما أهم مظاهر تدخل السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية فتأخذ صوراً متعددة[2]، ويأتي في مقدمتها حق السؤال الذي يوجه إلى الوزير من قبل عضو من أعضاء المجلس النيابي ويهدف إلى الاستفسار عن موضوع معين، وحق السؤال علاقة بين العضو النيابي والوزير ولا يحق لطرف آخر التدخل في مناقشة الموضوع المراد الاستفسار بشأنه.

والصورة الثانية هي الاستجواب، وهي أكثر فاعلية من حق السؤال ويتضمن الاستجواب في طياته اتهاماً للوزراء، ويقصد به محاسبة الحكومة عن تصرف من التصرفات ذات العلاقة بالشؤون العامة، والاستجواب بطبيعته لا يعد مجرد علاقة بين النائب والوزير، وإنما يمتد إلى مناقشات عامة في المجلس النيابي بين أعضاء المجلس والوزراء، وعادة ما يحاط الاستجواب بضمانات لكي يحقق الهدف منه كوسيلة من وسائل الرقابة، فيعطى الوزير مهلة معينة تختلف الدساتير عادة في مدتها لكي يرد على موضوع الاستجواب. وللبرلمان كذلك حق إجراء تحقيق حول مسألة هامة لها علاقة بممارسة أعضاء السلطة التنفيذية لاختصاصاتهم عن طريق لجان خاصة لهذه الغاية في أي موضوع يتعلق بأجهزة الحكومة والوزارات أو قضايا إدارية أو مالية أو سياسية.

كما أن للبرلمان حق إثارة المسؤولية الوزارية بشقيها الفردية والتضامنية وفق

---

(1) - المادة (79) من الدستور اليمني لسنة 1990 وتعديلاته لسنة 1994م، تنص على أن: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي أو أية وظيفة عامة، ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء".
- المادة (52) من الدستور الأردني تنص على أن: "لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه.........".

(2) - سنتناول ذلك بالتفصيل في مواضع مختلفة من هذا الكتاب.

إجراءات دستورية محددة، ويترتب حال إقرارها استقالة الوزارة بأجمعها أو اعتزال الوزير لمنصبه في حالة المسؤولية الفردية.

ونتيجة للتداخل المتوازن والمتساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتحقق التوازن بين هاتين السلطتين نتيجة للتأثير المتبادل بينهما، وربما تتجلى مظاهر التوازن بصورة أقوى في حالة حق الحل وطرح الثقة والتي يترتب عليهما إقامة هذا التوازن.

المطلب الثالث
ثنائية السلطة التنفيذية

يرتكز النظام البرلماني على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، مما يقتضي الفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزارة، فرئيس الدولة هو الرئيس الأعلى للدولة ورئيس السلطة التنفيذية في الوقت ذاته، أما رئيس الوزراء فهو رئيس مجلس الوزراء، ويطلق على رئيس الدولة في الأنظمة الملكية "الملك"[1] وفي الأنظمة الجمهورية "رئيس الجمهورية".

وبذلك يختلف هذا النظام عن النظام الرئاسي الذي يرتكز على أساس شخصية السلطة، وبعبارة أخرى فإن رئيس الدولة في مثل هذا النظام يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معاً. ومثال ذلك، الولايات المتحدة الأمريكية In the United state the head of the state is also the cheif executive. فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تقوم بها الوزارة باسم رئيس الدولة غير المسؤول، والوزارة في هذا النظام مسؤولة مسؤولية سياسية عن أعمالها أمام البرلمان، ويطلق على هذه المسؤولية: المسؤولية الوزارية Ministerial Responsibility والتي تنقسم بدورها إلى مسؤولية تضامنية ومسؤولية فردية، والتي اعتبرها غالبية الفقه الدستوري حجر الزاوية في

---

(1) - في بعض النظم الدستورية يطلق لقب "السلطان، الأمير" على رئيس الدولة التي تأخذ بوسيلة الوراثة في إسناد السلطة لرئيس الدولة.

النظام البرلماني، ولما كانت السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من رئيس الدولة والوزارة[1]، فسوف يكون تناولنا لهذه السلطة في فرعين على النحو التالي

الفرع الأول: رئيس الدولة.

الفرع الثاني: الوزارة.

الفرع الأول

رئيس الدولــة

أشرنا سابقاً إلى أن السلطة التنفيذية ترتكز على وجود رئيس للدولة ويجاوره وزارة مكونة من عدد من الوزراء، فوجود شخص رئيس الدولة على قمة الهرم الرئاسي في الدولة، تقتضيه نواميس الحياة؛ وعليه فإن تصور وجود دولة دون رئيس من الأمور المتعذرة التي لا يمكن تصورها إطلاقا[2].

وقد حاولت بعض الدساتير الاستعاضة عن منصب رئيس الدولة بمجلس رئاسة

---

(1) - انظر تفصيلاً حول السلطة التنفيذية في النظام البرلماني:

- د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص82 وما بعدها.
- د. محمد فؤاد مهنا، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني، 1970، ص363.

(2) - نادى البعض بالاستغناء عن منصب شخص رئيس الدولة وظهر ذلك عندما تكونت الجمعية التأسيسية الفرنسية عقب ثورة 1848 لوضع دستور جديد. فاقترح أحد أعضائها (جريفي Jules Grevy) إسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس الوزارة المنتخب بواسطة الجمعية النيابية بدون حاجة لإنشاء وظيفة رئيس جمهورية. ورفض اقتراحه تأسيسًا على أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية لا يتولى سلطته بنفسه بل بواسطة وزارته ولا يستطيع أن يعمل بمفرده، وقد أخذت بعض الدساتير التي ظهرت عقب الحرب العالمية الأولى كالدستور البروسي البافاري ودساتير الدويلات الأخرى الداخلة في تكوين الرايخ الألماني بهذا المبدأ وألغت منصب رئيس الدولة إلا أن هذا أدى إلى فسخ النظام البرلماني وإضعاف السلطة التنفيذية إضعافاً كبيرا. انظر تفصيلاً في ذلك: د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزارة في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1990، هامش ص138.

كما هو الحال في الاتحاد السويسري، فطبقاً للدستور السويسري الذي يرجع إلى عام 1848 ترتكز السلطة التنفيذية في مجلس وزراء مكون من سبعة أعضاء يختارهم البرلمان الاتحادي بمجلسيه لمدة ثلاث سنوات ويختار أحدهم لتولي منصب رئاسة الاتحاد لمدة سنة واحدة[1].

وبما أن رئيس الدولة يقع في أعلى قمة هرم السلطة، فإنه يملك بموجب النصوص الدستورية ممارسة اختصاصات مختلفة، ويختلف نطاق هذه الاختصاصات وفقاً للنظام السائد، فقد يمارس بعض هذه الاختصاصات بصورة منفردة، وبعضها الآخر لابد عند ممارستها من التوقيع معه عليها من قبل عدد من الوزراء، والتي تعرف بالفقه الدستوري بقاعدة "التوقيع الوزاري المجاور".

أولاً: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني:

احتدم النقاش الفقهي بشأن الدور الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني، ويرجع ذلك الخلاف إلى أن رئيس الدولة في هذا النمط من أنظمة الحكم مصون وغير مسؤول، ومبدأ عدم المسؤولية نشأ في إنجلترا، ويعتمد على فكرة أن "الملك لا يخطئ "The King cannot do a wrong"[2].

وقد ظهر في الفقه الدستوري ثلاثة اتجاهات تحدد الدور الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني، ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن ابتداءً تحديد صحة أي اتجاه من هذه الاتجاهات الفقهية، وذلك لأن كل اتجاه منها ارتكز على حجج وأسانيد معينة تؤيد وجهة نظره من الناحية القانونية والعملية.

---

(1) - د. محمد قدري حسن، المرجع السابق، ص 139.

(2) Kingston Derry . op. cit . p. 64
- "The king can do no wrong" meant originally that the king cannot be prosecuted in law courts which are, in a sense, "his" courts: it has come to mean conversely that, whatever (political) wrong is done in the king's name, some other person, normally a minister of the crown, must bear the responsibiliy

وعليه فإننا سنتعرض لهذه الاتجاهات الفقهية بشأن الدور الحقيقي لرئيس الدونة في النظام النيابي البرلماني، وذلك على النحو التالي:

1- الاتجاه الأول: سلبية دور رئيس الدولة:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يملك أية سلطات فعلية تتعلق بشؤون السلطة التنفيذية، ولا يملك أية سلطة حقيقية تتعلق بالشؤون العامة، فمركزه لا يتعدى ولا يتجاوز الدور الأدبي، وعليه فإن ما يمكن تقديمه هو النصح والإرشاد إلى السلطات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الصالح العام(1).

وحجة هذا الاتجاه بعدم منح رئيس الدولة أية صلاحيات فعلية وحقيقية في ظل النظام البرلماني مرجعه إلى تعارض ذلك مع طبيعة النظام نفسه، وبعبارة أخرى حتمية التلازم بين السلطة والمسؤولية والتي تدور عدمًا أو وجودًا معاً. فما دام أن رئيس الدولة غير مسؤول، فلا يجب أن تكون له سلطة فعلية أو شخصية(2).

وترتيباً على ذلك فإن رئيس الدولة لا يستطيع أن يمارس أي من الاختصاصات التي منحها له الدستور شخصياً، بل لابد أن يمارسها بواسطة وزارة مسؤولة أمام المجلس النيابي المنتخب وفقاً لمبدأ أن "الملك يسود ولا يحكم". فدور رئيس الدولة لا يتعدى التوقيع على ما تقدمه إليه الوزارة من مشروعات القرارات، طالما كانت الوزارة حائزة على ثقة البرلمان.

ويستند كذلك هذا الاتجاه إلى ما هو سائد عمليًا في إنجلترا مهد النظام البرلماني بعدم تدخل الملك في الشؤون المتعلقة بالحكم، فرئيس الدولة في إنجلترا لا

---

(1) - انظر في ذلك، د. عبدالله ناصف، المرجع السابق، هوامش ص 149- 150.
- د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص292- 293.

(2) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949، ص194.

يقوم بأي دور فعال في الحكم، فهو لا يعدو أن يكون رمزاً وشعاراً لوحدة الدولة[1] وكذلك ما كان سائداً في فرنسا في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة بالنسبة لرئيس الجمهورية.

2- الاتجاه الإيجابي: إيجابية دور رئيس الدولة:

يذهب أصحاب هذا الاتجاه في تحديد المركز الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني على عكس ما اتجه إليه أنصار الاتجاه الأول – الاتجاه السلبي – الذي لم يقم دليلُ قويُ على عدم تدخل الملك بالشؤون العامة قانونياً وسياسياً، فرئيس الدولة في ظل الأنظمة البرلمانية وإن كان غير مسؤول سياسياً، إلا أنه مسؤول أدبياً وأمام ضميره. ويرى أنصار هذا الاتجاه بأن النظام البرلماني لا يتنافى مع اشتراك رئيس الدولة اشتراكاً فعلياً في إدارة شؤون الحكم[2].

وقد استند هذا الاتجاه الفقهي في تأييد وجهة نظره إلى القول بأن معظم

(1) - يمارس الملك في بريطانيا سلطات مختلفة، فهو يجسد الأمة ويعين الوزير الأول والوزراء ويقيلهم من مناصبهم ويصدر القوانين ويوقع على القرارات ويصادق على المعاهدات ويحل البرلمان، غير أن هذا كله ليس له معنى حقيقي، فالملك لا يمارس كل هذه الاختصاصات إلا بصورة رمزية، فالوزارة هي التي تتخذ القرارات ويقتصر دور الملك على التوقيع عليها، وبعبارة أخرى فإن دوره لا يتعدى وعلى تعبير الفقيه الفرنسي (ديفرجيه) آلة تقوم بالتوقيع. د. عبدالله ناصف، مرجع سابق، ص151.

- هناك عدة عوامل تاريخية ساعدت على إضعاف سلطات الملك في بريطانيا منها: 1- قيام الثورات ضد الملوك وخاصة التي قامت سنة 1648، 1688، .2- عدم معرفة بعض الملوك (جورج الأول) للغة الإنجليزية لأنه بالأصل ألماني، وترتب على ذلك عدم حضوره جلسات مجلس الوزراء.3- عدم كفاءة بعض الملوك الذي أدى إلى نفور الرأي العام منهم .- د. عبد المنعم محفوظ ، د. نعمان الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، دار الفرقان، عمان، 1987، ص281.

-DUVERGER, institutions politiques et droit constitutionnel, 1970, Paris, pp182-183

-JENNINIGS, The law and the constitution , ELBs, fifth ed , London, 1979, p221.

(2) - في هذا الاتجاه انظر:

- د. إبراهيم شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1995، ص252.

- عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص293.

الدساتير لم تمنح حق ممارسة السلطة التنفيذية للوزارة فقط، وإنما تشرك رئيس الدولة في ممارستها، فهذا الاشتراك من شأنه التريث في إصدار القرارات وتصريف الأمور الهامة بعد التروي في دراستها.

ويستند هذا الاتجاه كذلك على حجة أخرى لتدعيم وجهة نظره، مفادها أن أغلب الدساتير البرلمانية تعطي لرئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين وردها إلى البرلمان. كما تقرر الدساتير لرئيس الدولة حق إقالة الوزارة وتشكيل وزارة أخرى جديدة، بالإضافة إلى ممارسة حق حل البرلمان حلاً رئاسياً، مما يؤكد الدور الإيجابي والحقيقي لرئيس الدولة، ويرى هذا الاتجاه إلى ضرورة توفر شرطين أساسيين لاشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في ممارسة السلطة التنفيذية وهما[1]:

أولاً: قدرة رئيس الدولة على تشكيل وزارة متجانسة من شأنها القدرة على تحمل المسؤولية أمام البرلمان، وأن تكون هذه الوزارة قادرة على حيازة ثقة البرلمان لاستمرارها في ممارسة وإدارة شؤون الحكم.

ثانياً: أن تغطي الوزارة نشاط رئيس الدولة، بمعنى أن لا تسمح الوزارة بأن تكون شخصية رئيس الدولة أو نشاطاته موضع مناقشة أمام البرلمان.

3- الاتجاه الثالث: الوزارة المحور الرئيس للعمل التنفيذي في النظام البرلماني:

رفض هذا الاتجاه ما انتهى إليه الاتجاهين السابقين، بسلبية وإيجابية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، وإنما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الأساسي الذي تقع عليه مسؤولية القيام بالأعمال التنفيذية وإدارة الشؤون العامة في الدولة، وبالتالي يترتب على ذلك قيام المسؤولية عن أعمالها أمام البرلمان[2]، أما رئيس الدولة ورغم ممارسته لجانب من الاختصاصات التشريعية

---

(1) - د. إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص251- 252.

(2) - إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص252.

والتنفيذية، والمتمثلة بإصدار بعض اللوائح وتعيين الوزارة وحق إقالتها وحق حل البرلمان، إلا أن ممارسته لهذه الاختصاصات لا تتم إلا بواسطة وزارة لأنه لا يستطيع العمل بمفرده، وبذلك فإنه يتقاسم مع الوزارة ممارسة شؤون الحكم، ولذلك فقد حدا بجانب من الفقه الدستوري إلى إطلاق وصف "حكومة الوزارة" GOVERNMENT CABINET[1] على النظام البرلماني؛ لأن الوزارة في هذا النظام تمثل حجر الزاوية فيه وركناً أساسياً من أركانه، فالوزارة تمارس الدور الكبير والهام في كافة مظاهر نشاطات السلطة التنفيذية وأهمها إدارة شؤون الحكم والإشراف على كافة مظاهر المرافق العامة.

ففي بريطانيا – مهد النظام البرلماني – فإن الوزارة هي القابضة على زمام السلطة التنفيذية وهي مسؤولة أمام مجلس العموم البريطاني ويملك رئيسها حق الطلب من الملكة بحل البرلمان. فالمستتبع للتطور الدستوري البريطاني يلاحظ أن سلطات الملك قد تقلصت تدريجياً بانتقالها إلى الوزارة وأصبحت المحور الفعال في ميدان السلطة التنفيذية وأنيط بها إدارة شؤون الحكم.

ثانياً: رأينا حول الدور الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني:

اتضح لنا من خلال استعراض الاتجاهات الفقهية السابقة بشأن الدور الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني، بأن الفقه الدستوري لم يتفق حول الدور الحقيقي لرئيس الدولة فقد وصفه جانب من الفقه بالطابع السلبي، بينما ذهب البعض الآخر إلى إظهاره بصورة إيجابية، وعلى العكس من ذلك فقد رأى فريق من الفقهاء بأن الوزارة هي المحور الأساسي التي يقع عليها عبء ممارسة السلطة في النظام البرلماني، ومن خلال الوزارة يمارس رئيس الدولة اختصاصاته المختلفة.

ويرجع سبب الاختلاف الفقهي إلى أن الفقهاء يطبقون الأساس النظري لمركز رئيس الدولة في النظام البرلماني على قدم المساواة من الناحية النظرية على جميع الدول

(1) - د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص1.

البرلمانية، دون النظر لظروف كل دولة والسلطات أو الصلاحيات الممنوحة لهم في النظم الدستورية المختلفة على حدة، مما أثار معه جدلاً فقهيا واسعًا، واختلفت الآراء حوله لصعوبة إقامة تحليل دستوري موحد لمختلف الأنظمة البرلمانية، فمثلاً: الملكة في إنجلترا لا تملك من زمام السلطة إلا صورتها الرمزية، والوزارة هي التي تدير شؤون الدولة، وهذا الوضع بطبيعة الحال لا يمكن تعميمه على جميع الدول البرلمانية، ذلك أن النظام البرلماني البريطاني قد نشأ في ظروف مختلفة عن ظروف أية دولة وأثر ذلك في سلطات الملك، فلم يأت ذلك النظام مصادفة، بل كان نتيجة لتطورات وأحداث تاريخية متلاحقة، وعليه فمن غير المنطقي محاولة تطبيقه على جميع الدول البرلمانية الأخرى.

وهذا النموذج السائد في بريطانيا هو النظام البرلماني بصورته التقليدية التي لا يملك فيها رئيس الدولة أية سلطات حقيقية، لانتفاء المسؤولية عنه، بل إن هذه المسؤولية تتحملها الوزارة التي هي تدير شؤون الدولة، وهذا لا ينفي ما يقوم به رئيس الدولة من توجيه السلطات العامة في الدولة باعتباره حكمًا بينها. فهذا الوضع يختلف عن أي نظام برلماني آخر في بعض الأنظمة الدستورية، فرئيس الدولة يمارس دستوريًا اختصاصات هامة كحق تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم، ويتدخل بأعمال السلطة التشريعية، إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات تختلف من دولة إلى أخرى، كما هو الحال في الأردن ومصر.

نخلص مما سبق، أن الدور الحقيقي الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني لا تحكمه قواعد معينة أو أسس ثابتة ومحددة، بل يختلف هذا الدور من دولة لأخرى وفقا لظروف كل دولة على حدة، وإن هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر على كيفية ممارسة هذه السلطات، وإن لم يبلغ هذا الدور حد ومستوى القوة التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي، فظاهرة استحواذ السلطة من قبل السلطة التنفيذية وتركزها بصورة أو بأخرى في يد رئيس الدولة هي ظاهرة عامة في النظم الدستورية البرلمانية – العالم الثالث - نظراً لحداثتها وغياب العمل الحزبي المنظم، وهذا الدور بطبيعة الحال يتنافى مع مبدأ حتمية التلازم بين مسؤولية رئيس الدولة وممارسة السلطة

في النظام البرلماني التقليدي من جهة أخرى.

الفرع الثاني

الـــوزارة

تعد الوزارة (Ministry) الطرف الثاني في تكوين السلطة التنفيذية، وتتكون من رئيس الوزراء وعدد غير محدد من الوزراء حسب الحاجة، ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يطلق عليه مجلس الوزراء.

والوزارة في النظام البرلماني هي العضو الفعال في السلطة التنفيذية، فهي التي تمارس فعلاً وتزاول الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية المقررة في الدستور. والدساتير البرلمانية تحرص دائماً على أن رئيس الدولة يمارس السلطة بوساطة الوزارة . كما تنص عادة على أن مجلس الوزراء هو المهيمن على شؤون الدولة – وليس رئيس الدولة- ويضع السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها[1].

ويفرق الفقه الدستوري في بعض الدول بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري، حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء إذا انعقد برئاسة رئيس الدولة، ويسمى بالمجلس الوزاري إذا انعقد برئاسة رئيس الوزراء. وهو وضع يخالف في عموميته ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية السائدة التي تقرر أن مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء والوزراء فقط[2].

والوزارة في النظام النيابي تتميز بتجانس وانسجام أعضائها، نظرًا لقيام رئيس الوزراء باختيار أعضاء وزارته من أعضاء حزبه ذي الأغلبية، أو من أشخاص تتقارب ميولهم وعقائدهم في حالة تعدد الأحزاب السياسية والتي يطلق عليها "الوزارة

(1) - د. محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص137- 138.
(2) - د. نعمان الخطيب، د. عبد المنعم محفوظ، مرجع سابق، ص282.

الائتلافية".

كما تتميز بتضامن أعضائها، فالوزراء مسئولون بالتضامن عن القرارات الصادرة عنها، باعتبارها الهيئة التي ترسم السياسة العامة للدولة. ويترتب على قيام التضامن بين أعضاء الوزارة أن تحريك المسؤولية الوزارية التضامنية يسقط الوزارة بأكملها[1]، ويقوم كل وزير في وزارته على تنفيذها، ولا يستطيع الاعتراض على سياسة الحكومة، وخلاف ذلك فإنه لن يستمر في الوزارة.

ولرئيس الدولة في النظام البرلماني الحقيقي الحق في اختيار رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل الوزارة، فإذا أفرزت الانتخابات النيابية أغلبية من حزب معين فإن رئيس الدولة يعين زعيم حزب الأغلبية كرئيس للوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة في حالة الثنائية الحزبية والتي يسهل معها على أحدهما تشكيل أغلبية في البرلمان، وبالتالي تشكيل حكومة متجانسة من الناحية القانونية والفعلية[2].

وبخلاف ذلك، فإن كان البرلمان مكوناً من أحزاب ليس لأحدها الأغلبية، فحرية رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء تبدو مطلقة، فيكون أساس اختياره تقديره الشخصي لكفاءة ذلك الشخص في خدمة البلاد وإيجاد أغلبية برلمانية تؤيده ويحوز على ثقتها في البرلمان، وبخلاف ذلك فإن عدم قدرة رئيس الوزراء على حوز ثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الوزن سيؤدي في نهاية المطاف إلى إسقاط الوزارة، وهذا ما نجده ينطبق بطبيعة الحال على اختيار رئيس الوزراء في الأردن[3].

(1) - د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، 1969، ص156.

(2) - Sir Ernest Barker, Political Parties and Party System in British, 1952, P.269.

- "In appointing a prime minister the sovereign must appoint that person who is in the best position to receive the support of the house of commons. This does not involve the sovereign in making a personal assessment of election without a recognised leader. Where on election produces an absolute majority in thc commons for one party, the leader of that party will be invited to become prime minister, or if he already is a prime minister, he will continue in office by modern practice.

(3) - هناك سابقة دستورية واحدة في التاريخ الدستوري الأردني، ففي الانتخابات النيابية التي تمت يوم 21 تشرين أول 1956، جرت الانتخابات على أساس التكتلات الحزبية وعندما ظهرت

وفي بريطانيا فإن الأصل أن تقوم الملكة بتعيين زعيم الحزب الفائز وذي الأغلبية في مجلس العموم رئيسًا للوزراء - وقد ظهرت هذه القاعدة في عام 1741 عندما استدعى الملك "مستر بلنتي" زعيم المعارضة إلى تولي رئاسة الحكومة واستمرت في التطبيق منذ ذلك الوقت، ولكن هذا ليس ضرورياً، ففي عام 1924 قام الملك جورج الخامس بتكليف زعيم الحزب الثاني – حزب العمال- بتشكيل الحكومة. وفي عام 1931 قام الملك جورج الخامس بإعادة تعيين "ماكدونالد" كرئيس للوزراء بالرغم من تزعمه لمجموعة أو فرقة صغيرة من حزب العمال، وكان تعيينه من أجل حل المشكلات والأزمات المالية في ذلك الوقت. وقد يعين الملك شخصاً في منصب رئيس الوزراء ليس زعيماً لأي حزب من الأحزاب كما حدث في عام 1940 عندما تم تعيين "ولنتون" من قبل الملك جورج السادس[1].

ويختلف مركز واختصاصات رئيس الوزراء من دولة إلى أخرى وفقاً للنظام السياسي السائد، ففي إنجلترا – مهد النظام البرلماني- فإن رئيس الوزراء كما يعبر

نتائجها تبين أن الحزب الوطني الاشتراكي قد فاز بأحد عشر مقعداً في مجلس النواب، وهو عدد لم يتوافر لأي حزب آخر، وما كان من الملك إلى أن عهد إلى الأمين العام لذلك الحزب بتأليف الوزارة، ويلاحظ أن تلك السابقة لم تتكرر منذ ذلك التاريخ. د. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، مطابع غانم عبده، عمان، 1972، هامش ص600.

(1)- S.E Finer, Vernon Bogdanor, Op. Cit., P.75.
"The Queen is obliged to appoint the leader of the majority party in the commons........ When normal party ties break down, as occurred in both world wars. In such circumstances, the sovereign may still appoint the leader of largest party in the commons, but this is by no means necessary. In 1924, king George V sent a government in 1931, George V used his discretion to reappoint Ramsay Macdonald as a prime minister even though, Macdonald was becoming the leader os a small rump of the labor party. This was because Macdonald was best placed to lead a coalition government able to resolve the financial crisis. In same circumstances, the sovereign may appoint someone who is not a party leader

الفقه الإنجليزي يملك من الاختصاصات[1] ما يؤهله لأن يكون الشخص الأقوى في البلاد حتى أطلق عليه البعض وصف "الملك المؤقت". فهو زعيم حزب الأغلبية والحكومة والناطق باسمها أمام مجلس العموم في المسائل الهامة التي تناقش، وينصح الملك باختيار أعضاء الوزراء، وله الحق بنصيحة الملكة في حالة حل البرلمان وتحديد موعد لإجراء الانتخابات، وبصفته رئيساً للحكومة فهو الذي يمثل الحكومة والرابط الأساسي بينها وبين التاج.

ووفقاً لأحكام المادة (141) من الدستور المصري فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، كما أنه يتمتع بصلاحية إعفائهم من مناصبهم. فقد نصت المادة السابقة على أنه: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم".

وتنص المادة (35) من الدستور الأردني على أن: "الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء".

وباستعراض أحكام الدستور الأردني نلاحظ أنه لا يوجد أي قيد أو شرط يتعلق بصلاحية الملك بتعيين رئيس الوزراء، إلا قيد التمتع بالجنسية الأردنية. فصلاحية الملك بتعيين رئيس الوزراء هي صلاحية شخصية، ويمارسها دون إرادة ملكية موقعة

(1) - There is no doubt that today the prime minister is the most powerful person in the land the fuctions of the prime minister are :

a- he is the leader of his party and of the government and the prime minister is expected to speak for the goverenment when matter of major importance are being discussed in the house of commons.

b- although the monarch formally appoints the other minister the advice of the Prime Minister will always be followed .

c- It is the Prime Minister who is responsible for the organisation of the business of the house of commons . In practice most of his work is delegated to anther Minister.

e- The Prime Minister is the link between the government and the monarch indeed it is now customary for the Prime Minister to have aregular weekly audience with the Queen .

d- he advices the Monarch when to dissolve parliament and he therefore determines the date of the general election .

f- At important international summit meeting and at the Commonwealth Prime Minister, conference, the Prime Minister will put forward the united kingdom government ,s views and policies. D.M.M. SCOTT,D.L.KOBRIN, O . level british constitution, 3rd , edit , london 1979, p . 104-105.

من رئيس الوزراء أو الوزراء أو الوزير المختص، ومرجع ذلك أنه عندما يعين الملك رئيس الوزراء فإنه لا يوجد وزارة قائمة لتوقع الإرادة معه التي يتم بموجبها التشكيل، وكذلك فإن هذا الوضع القانوني ينطبق على إقالة الوزارة.

وقد أصدر المجلس العالي الأردني قراره التفسيري المتعلق بصلاحية الملك في تعيين رئيس الوزراء وذلك على النحو التالي: "حق الملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته بإرادة ملكية موقعة من جلالته فحسب أمر استثنائي، لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة آنذاك[1].

أما فيما يتعلق باستقالة رئيس الوزراء، فإنه عندما يقدم استقالته وتقبل من رئيس الدولة أو يقال، فإن الوزارة بأجمعها - بحكم الدستور- تعتبر مستقيلة، وإقالة الوزارة تعتبر من صلاحيات الملك في الأردن وفقاً لنص المادة (35) من الدستور، والجدير بالذكر في هذا المقام أن صلاحية الملك في هذه الحالة هي صلاحية مطلقة، ولا يوجد أي قيد أو شرط سوى استمرار ثقة الملك بشخص رئيس الوزراء لأن تعيينه في الأساس قائم على أساس الثقة والعلاقة الشخصية.

ويستخلص مما سبق، أن الوزارة تبقى في دفة الحكم ما لم يقم الملك بإقالتها، نظراً لعدم تعيين رئيس الوزراء من زعيم حزب الأغلبية في مجلس النواب، ولعدم وجود أغلبية حزبية واضحة من جهة ولتعدد الأحزاب من جهة أخرى والتي قد تعيق إفراز مثل هذه الأغلبية. وإنما كما أشرنا سابقاً يتم تعيينه على أساس الثقة، كما أن استحواذ ثقة مجلس النواب وعدم حجب الثقة عنها تعتبر أحد الأسباب الجوهرية لاستمرار الوزارة في أداء وظائفها.

المطلب الرابع
المسؤولية الوزارية

(1) - راجع قرار المجلس العالي رقم (1) لسنة 1956 المنشور في العدد 1255، الجريدة الرسمية، بتاريخ، 5/1/ 1956.

تعد المسؤولية الوزارية في النظام البرلماني حجر الزاوية التي يرتكز عليها هذا النظام ترتيبا على عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، وأحد الخصائص المميزة له عن غيره من النظم النيابية، فمجرد النص على هذه المسئولية في الدستور نكون بصدد نظام برلماني. ولما كانت الوزارة في النظام البرلماني مناط بها إدارة الشؤون العامة للدولة داخلياً وخارجياً فإن ذلك يقتضي أن تكون مسؤولة أمام البرلمان - مقابل حق الحل لهذا البرلمان الذي منح للسلطة التنفيذية – عن كافة الأعمال المشتركة لهيئة الوزارة، بالإضافة إلى أعمال الوزير في حدود اختصاص وزارته[1]. وبخلاف ذلك نجد أن النظام الرئاسي لا يقر المسؤولية الوزارية للحكومة أمام المجالس النيابية، بل يكون مناط هذه المسؤولية أمام رئيس الدولة[2].

ولا يكفي لتحديد طبيعة النظام البرلماني النص على المسؤولية الفردية للوزراء. فقد يتضمن الدستور نصاً يتطرق إلى المسؤولية الفردية للوزير ولا يكون النظام برلمانيًا، أما إذا نص الدستور على المسؤولية التضامنية فيكون النظام برلمانيا حتى ولو لم ينص الدستور على أن هذا النظام برلماني. وهذا ما نجده في الدستور الفرنسي لسنة 1875، فهذا الدستور - وإن لم ينص على أن النظام برلماني - قد نص على المسؤولية التضامنية، ومن المعروف أن هذا الدستور قد أقام نظاما برلمانيا[3]. ومقابل ذلك تقرر وجود حق حل البرلمان.

وقد كانت الوزارة في الماضي مسؤولة أمام الملك ولكن مسؤوليتها الآن في الأنظمة البرلمانية انتقلت إلى البرلمان، وعلى ذلك فإن الوزارة في هذا النظام مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان[4].

(1) ANUP KAPUR, Select Constitutions, sixth edit, S. Chand Co, New Delhi, 1968, P.73.

(2) - في الولايات المتحدة الأمريكية مقر النظام الرئاسي يكون الوزراء (السكرتريون) مسؤولون أمام رئيس الدولة فقط.

(3) - د. عبدالله ناصف، المرجع السابق، ص97.

(4) - د. يحيي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص198.

والمسؤولية الوزارية قد تكون تضامنية إذا تعلقت بالسياسة العامة للحكومة أو قد تكون فردية إذا تعلقت فقط بتصرف من تصرفات الوزير ذات العلاقة بعمل وزارته، ويترتب على ذلك إقالة الوزارة بأكملها في حالة المسؤولية التضامنية أو استقالة الوزير في حالة إقرار المسؤولية الفردية.

وبما أن الوزارة تبقى بالحكم ما دامت محل ثقة من المجلس النيابي، فإن ذلك يحتم على رئيس الدولة بأن يقوم باختيار شخصية رئيس الوزراء من زعيم حزب الأغلبية في المجلس النيابي في الدول التي تلعب الحزبية فيها دوراً بارزاً في إفراز أغلبية معينة في الانتخابات النيابية. أما في حالة عدم وجود دور للأحزاب بصورة واضحة وقوية، فإن رئيس الدولة عادة يختار الشخص الذي يكون محل الثقة وقادراً في الوقت نفسه على الاستمرار في الحكم.

المبحث الثاني
الملك في التنظيم الدستوري الأردني

تختلف وسائل إسناد السلطة لرئيس الدولة في النظم الدستورية المختلفة، فطبيعة النظام نفسه تفرض كيفية تولي - السلطة- رئاسة الدولة. ففي ظل الأنظمة الملكية يتولى رئيس الدولة السلطة عن طريق الوراثة بموجب النصوص الدستورية التي تنظم وراثة العرش والتي بموجبها يمارس الرئيس الرئاسة لمدة غير محددة، إلا إذا وجد عارض قانوني يحول دون استمراره في ممارسة السلطات الدستورية أو حالة وفاته. أما في الأنظمة الجمهورية فيختار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب[1] لمدة تحددها الدساتير عادة.

وقد تبنى هذا الدستور أسلوب الوراثة في إسناد رئاسة الدولة في أسرة الملك عبد الله بن الحسين ونظمت المادة (28) من الدستور وراثة العرش. وتعد هذه الوسيلة من أقدم الوسائل التي عرفت في تاريخ البشرية لتولي السلطة السياسية، وأخذ بها العرب كوسيلة لتولي الخلافة منذ بداية الدولة الأموية وسارت عليها الدولة العباسية وما زالت متبعة كوسيلة لتولي السلطة السياسية في كل من الدول، كالأردن، والسعودية، وإنجلترا، واليابان، والتي يطلق عليها عامة بالدول الملكية.

تعتبر المملكة الأردنية الهاشمية دولة ذات حكم نيابي ملكي وراثي وفقاً لما جاء في المادة الأولى من دستور عام 1952 إذ نصت على أن " المملكة الأردنية الهاشمية

---

(1) - تنقسم الحكومات من حيث الشكل في الوقت الحاضر إلى التقسيمات التالية: أولاً: من حيث خضوعها للقانون: حكومات قانونية وحكومات استبدادية. ثانياً: من حيث خضوع رئيسها الأعلى إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية. ثالثاً: من حيث مصدر السيادة إلى حكومات فردية وحكومات ديمقراطية. انظر تفصيلا حول هذا الموضوع: د. إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص 135- 150.

دولة عربية مستقلة ذات سيادة مُلكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شي منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي".

وبناءً على ما تقدم، فإننا سنتعرض لبيان كيفية إسناد السلطة الرئاسية للملك في الدستور الأردني، ومن ثم نعرج إلى إطار المسؤولية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: إسناد السلطة لرئيس الدولة في التنظيم الدستوري الأردني.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني.

المطلب الأول

إسناد السلطة لرئيس الدولة – الملك في التنظيم الدستوري الأردني

أقرت الدساتير الأردنية المتعاقبة أسلوب الوراثة كوسيلة وحيدة لإسناد السلطة لرئيس الدولة، ففي ظل القانون الأساسي الصادر في السادس عشر من نيسان 1928 – الدستور الأول- نصت المادة (16) على أن: "السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير عبد الله بن الحسين ولورثته من بعده وفقًا لأحكام هذا القانون، ولاية العهد في الذكور من سلالة الأمير وفقًا لقانون الوراثة الخاص الذي تتطبق عليه المادتان (70)، (71) من هذا القانون الأساسي.....".

ويتضح لنا من المادة السابقة بأن وراثة العرش محصورة في أسرة الأمير عبد الله بن الحسين ومن أقرب سليل من أولاد الظهور، ويتولى الأمير السلطة ببلوغ سن الرشد، ويكون ذلك باكتماله ثماني عشرة سنة قمرية، وإلا باشر صلاحياته وصي أو مجلس وصاية حتى يبلغ السن القانوني.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام بأنه لم يصدر خلال تلك الفترة أي قانون ينظم وراثة العرش، إلا أنه في عام 1940 صدر تعديل للقانون الأساسي وأصبح من حق

الأمير بموجب هذا التعديل إبعاد أي من ورثة العرش غير اللائقين بإرادة ملكية.

أما في ظل دستور عام 1947 فقد حدث تغيير على طبيعة الحكم فقد تحولت الإمارة بموجب هذا الدستور إلى مملكة، وهذا يقتضي بطبيعة الحال إطلاق وصف "الملك" على من يعتلي العرش، وقد نظمت المادة (22) من الدستور كيفية اعتلاء العرش والشروط الواجب توافرها فيمن يعتلي العرش، بالإضافة إلى معالجة المسائل ذات العلاقة بهذا الشأن[1].

وتحقيقاً للغاية المرجوة من هذه الدراسة سنتعرض إلى المسائل الهامة ذات العلاقة بكيفية اعتلاء السلطة والشروط الواجب توافرها فيمن يعتلي العرش في الدستور الحالي لعام 1952 في ثلاثة أفرع وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

التنظيم الدستوري لإسناد السلطة في دستور 1952

صدر الدستور الأردني الثالث لعام 1952 في عهد الملك طلال بن عبد الله، وقد نظم هذا الدستور كافة الأحكام المتعلقة بممارسة السلطة الرئاسية في الدولة.

فقد نصت المادة (28) من ذات الدستور على أن "عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الأحكام التالية:

---

(1) - المادة (22) من دستور عام 1947:

أ- مع مراعاة أحكام هذا القانون تناط السلطة التنفيذية بالملك عبد الله بن الحسين وبورثته الذكور من أولاد الظهور من بعده، كما سيأتي بيانه في الفقرة التالية.

ب - مع مراعاة أحكام الفقرتين (ج) و (د) من هذه المادة، يكون الوارث للعرش عند وفاة صاحب العرش أكبر أبنائه سنًا على خط عمودي، فإذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت إلى أكبر إخوته، فإذا لم يكن له أخوة فإلى أكبر أبناء إخوته وهكذا للأعمام ومن بعدهم من الذكور وفقًا لأحكام الوراثة الشرعية.

أ. تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سناً ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفي إخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار أحد أخوته الذكور ولياً للعهد وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه.

ب. إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل إلى أكبر إخوته وإذا لم يكن له إخوة فإلى أكبر أبناء أكبر إخوته فإن لم يكن لأكبر إخوته ابن فإلى أكبر أبناء إخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة.

ج. في حالة فقدان الأخوة وأبناء الأخوة تنتقل ولاية الملك إلى الأعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د. وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي.

ويتضح لنا من الأحكام الدستورية السابقة بأن المشرع الدستوري قد حصر وراثة العرش ابتداءً بأسرة الملك عبد الله بن الحسين، المؤسس الأول للمملكة الأردنية الهاشمية في الذكور من أولاد الابن الأكبر فالأكبر، وبذلك فقد استثنى المشرع الإناث من تولي العرش بالإضافة إلى الأبناء بالتبني[1].

(1) - لا تستبعد الإناث من تولي العرش في بريطانيا، وفي حالة تساوي درجة القرابة يقدم الذكور عليهن في الترتيب، ويطلق على الملكة التي لا تعتلي العرش بحكم الإرث الملكة المالكة Queen Regnant تمييزاً لها عن الملكة بحكم زواجها من الملك Queen Consort ويمكن أن يمنح زوج الملكة لقب Prince وهذا بطبيعة الحال يرجع لها. د. كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة دمشق، 1965، ص312.

- وهذا الوضع يختلف بطبيعة الحال عما هو سائد في الأردن فزوجة الملك تلقب بالملكة مهما تعددت الزوجات وتكتسب بنات الملكة لقب الأميرة، ولا يمنح زوج الأميرات لقب الأمير إلا إذا تزوجت من أحد أفراد العائلة المالكة يحمل لقب أمير.

كما أجازت النصوص الدستورية للملك اختيار أحد أخوته وليا للعهد، وقد بينت النصوص الدستورية كيفية انتقال ولاية العهد، فالأصل العام أن تنتقل تلك الولاية إلى أكبر الأبناء سناً ومن الأبناء إلى أبناء الأبناء وهكذا. إلا أن النصوص الدستورية قد أجازت للملك اختيار أحد أخوته الذكور وليا للعهد(1)، وبذلك تنتقل ولاية العهد من الأبناء إلى الأخوة، وبذلك تنتقل وراثة العرش إلى الابن الأكبر لولي العهد بعد تولية العرش. وفي تقديرنا بأن هذا النص قد أعطى الحرية للملك لتلافي ما يمكن أن يعتري عملية اعتلاء العرش من أعقابه ممن قد لا تتوفر لديهم الكفاءة في تحمل مسؤولية رئاسة الدولة وهذا بطبيعة الحال عائد لتقدير الملك.

وقد أوضحت الفقرتين (ب، ج) من المادة السابقة حالة عدم وجود أعقاب للملك الجالس على العرش إذ أوجبت انتقال ولاية الملك إلى أكبر أخوته الجالس على العرش وفي حالة عدم وجود أخوه تنتقل إلى أبناء أخوته، وفي حالة عدم وجود الأخوة تنتقل ولاية الملك إلى الأعمام وذريتهم على النحو الوارد في الفقرة (ب).

أما في حالة عدم توافر وريث عند وفاة آخر ملك فان الاختيار عائد لمجلس الأمة باختيار ملك من سلالة الشريف حسين بن علي وفقا للفقرة (د) من المادة (28). وفي واقع الأمر إن هذه الفقرة تثير غموضاً في كيفية معرفة أعقاب السلالة من ناحية، ومعرفة الشخص المؤهل من هذه السلالة الذي يمكن أن يكون مؤهلا للقيام بأعباء

(1) تطبيقاً لذلك فقد قام الملك حسين باختيار أخيه الأمير حسن ولياً للعهد في 9 نيسان 1965، وبذلك انتقلت ولاية العهد من أكبر أبنائه عبدالله بن الحسين – والذي سبق أن صدرت به إرادة ملكية في 1962/12/30 بأن يكون وليًا للعهد حتى 1965/4/1 - إلى أخيه الأمير الحسن بن طلال. وفي 26 كانون ثاني 1999 أصدر الملك إرادته بإعفاء الأمير الحسن من ولاية العهد وتعيين ابنه الأكبر الأمير عبدالله بن الحسين ولياً للعهد للمرة التالية. وبعد وفاة الملك حسين تولى الملك عبدالله الثاني سلطاته الدستورية باعتباره ولياً للعهد، وتبع ذلك صدور الإرادة الملكية بأن يكون الأمير حمزة بن الحسين ولياً للعهد، ومن الجدير بالذكر هنا أنه سبق للملك إرسال رسالة إلى الأمير حسن يوصي بأن يكون الأمير علي بن الحسين ولياً للعهد فيما إذا تولى الملك، وذلك بتاريخ 7/ 6/ 1978. وفي عام 2003 أعفى الملك عبد الله الثاني الأمير حمزة بن الحسين من ولاية العهد ولم يتم تعيين أي أمير لهذا المنصب.

السلطة من ناحية أخرى، وفي الحقيقة إن تطبيق هذه الفقرة قد يكون متعذراً من الناحية العملية نظراً لعدم تصور عدم وجود أعقاب للملك أو ذريته.

الفرع الثاني

الشروط الواجب توافرها في الملك

نظمت النصوص الدستورية عملية اعتلاء العرش بإقرارها بعض الشروط التي يجب توافرها في الملك لاعتلاء العرش من الأسرة المالكة، وباستقراء هذه النصوص، نجد بأن هذه النصوص قد اشترطت سناً معينا فيمن يتولى العرش وهي إتمام ثماني عشر سنة قمرية من عمره وفي حالة عدم بلوغ هذا السن فإن الصلاحيات المخولة له تمارس من قبل وصي أو مجلس وصاية[1].

وقد نظمت الفقرة (ز) من المادة (28) من الدستور هذا الشرط وذلك بقولها: "يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثماني عشرة سنة قمرية من عمره فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن يمارس صلاحيات الملك الوصي أو مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بإرادة ملكية سامية صادرة من الجالس على العرش، وإذا توفي دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي أو مجلس الوصاية".

أما فيما يتعلق بالديانة فقد اشترطت الفقرة (هـ) من المادة (28) بأن يكون الملك مسلماً ومولود من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين، وبذلك فإن اشتراط الديانة الإسلامية فيمن يعتلي العرش أمر وجوبي، بالإضافة إلى شرعية الولادة من أبوين مسلمين وبذلك فقد يتحقق هذا الشرط إذا ولد من زوجة غير مسلمة ولكنها دخلت الإسلام[2].

---

(1) - عندما استلم الملك حسين سلطاته الدستورية لم يكن قد بلغ سنه ثماني عشر، ولذلك فقد عين مجلس الوزراء مجلس وصايا على الملك مكون من ثلاثة أشخاص.

(2) - تطبيقاً لذلك فقد استلم الملك عبد الله بن الحسين ولاية الملك مع أن والدته بريطانية الجنسية ولم تكن مسلمة قبل زواجها من الملك حسين.

بالإضافة إلى ما سبق فقد أوجبت النصوص الدستورية استبعاد من صدرت بحقه إرادة ملكية توجب إبعاده بسبب عدم لياقته، وهذا ما نصت عليه الفقرة (و) من المادة (28) من الدستور: "لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم، ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص. ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقعًا عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدلية".

وحال توافر هذه الشروط، فإن من يعتلي العرش عليه أن يقسم اليمين القانوني أثر تبوئه منصبه وفقًا لنص المادة (29) من الدستور وذلك بالمحافظة على الدستور والإخلاص للأمة.

الفرع الثالث

مركز الملك في النظام الدستوري الأردني

وفقاً للأحكام الدستورية الواردة في دستور 1952 أُسنِدت السلطة التنفيذية للملك - رئيس الدولة- ووزارة مسؤولة أمام البرلمان. ويمارس الملك صلاحياته المنصوص عليها في المادة (30) إلى المادة (40) من الدستور، وهي صلاحيات واسعة ومتنوعة بعضها يتعلق بالوظيفة التنفيذية والبعض الآخر يتعلق بصلاحياته التقديرية[1] وتأتي في مقدمتها حقه في تعيين الوزارة وإقالتها، وحق حل مجلس الأمة بمجلسيه، بالإضافة إلى الكثير من الاختصاصات الأخرى المتنوعة والواردة في النصوص الدستورية، ويمارس هذه الصلاحيات بموجب إرادة ملكية موقعة منه ومن الوزراء المختصين لتتحمل المسؤولية عنه أمام المجلس النيابي نظرًا لعدم مسئوليته.

كما أنه يحضر جلسات مجلس الوزراء ويتابع سير الأمور، كما أن ملاحظاته أثناء المناقشة تحظى بالاحترام والتقدير نظراً لكونه محايداً من الناحية الحزبية، فعمل كل منهما مكمل لعمل للآخر، وأوامره الشفوية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم.

(1) - سنعالج الاختصاصات التي يمارسها الملك في موضع آخر من هذه الدراسه.

إلا أنه لا يمكن بأية حال من الأحوال مقارنة ما هو سائد في بريطانيا بالوضع في الأردن نظراً لحداثة هذه الدولة من ناحية، واختلاف الظروف التي تؤثر على ممارسة السلطة من ناحية أخرى.

فالملك يحتل مكانة مرموقة وفاعلة في المجتمع ويبدي توجيهاته دائما؛ وهذه التوجيهات محل احترام وتقدير وتنفذ في الغالب الأعم، وهو يشارك العامة ويطلع على كافة الأوضاع، وبالتالي فلا يمكن القول بأن دوره ذو طابع سلبي، فهو عنصر فاعل في الدولة ولا يتردد في معالجة بعض المسائل بنفسه، فهو يوجه ويأمر إن اقتضى الأمر في الحالات التي تستوجب ذلك.

المطلب الثاني

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني

يرى بعض الفقه الدستوري بأنه من الصعب وضع تعريف محدد للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة، لأنها لا تتعلق بالخطأ أو بتحمل التبعة فقط، وإنما من المحتمل أن يتواجد فيها العنصران معاً أو أحدهما على الأقل. وتقوم المسؤولية في كنف رئيس الجمهورية إذا ما أخل بالتزامه وبدوره الدستوري وارتكابه خطأ فادحاً أو بتعريض مصالح الوطن للانهيار عن طريق إهمال جسيم منه[1].

وباستعراض بعض الدساتير البرلمانية سواء في مصر أو فرنسا نجد بأنها خلت من أي نص يشير إلى مبدأ مسؤولية رئيس الدولة، ومما يجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن مدى نطاق المسؤولية يختلف في الأنظمة الملكية عنها في الأنظمة الجمهورية. ففي الأنظمة الملكية يكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً وجنائياً ومدنياً. أما في ظل الأنظمة الجمهورية، فإنه وإن كان رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً فإنه يكون

(1) - د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقًا للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 352.

مسؤولاً بصفته مواطناً كسائر المواطنين جنائياً ومدنياً عن أفعاله الخاصة[1].

وبالرغم من إقرار هذا المبدأ في كافة الدساتير البرلمانية وإليه يرجع الفضل في نشأة المسؤولية الوزارية، إلا أن بعض الاستثناءات وردت عليه كما هو الحال في الدستور الألماني الصادر سنة 1919 ودستور الجمهورية الأسبانية الصادر سنة 1913 والذي يقضي بإمكانية عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته بناءً على اقتراح البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين[2].

وعلى ضوء ما سبق، سندرس هذا المطلب في ثلاثة أفرع نتعرض فيها إلى المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في فرنسا ومصر والأردن، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في فرنسا

بالرجوع إلى الدساتير الفرنسية الصادرة قبل دستور 1958، نلاحظ بأن معظم هذه الدساتير لم تتضمن في نصوصها المختلفة ما يشير إلى إقرار مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية[3]، أما في ظل الدستور الحالي لعام 1958 فقد ورد النص في المادة (68) على مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وهو يرجع من الناحية التاريخية إلى الصورة التقليدية للنظام البرلماني الذي لا يمارس رئيس الدولة فيه

(1) - د. عمرو فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية، 1984، ص 15.

(2) - د . محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص 274.

(3) - يقصد بالدساتير الصادرة قبل دستور عام 1958 الدساتير الصادرة عام 1814 و1830و 1848 و1852و1875 وأخيرا دستور 1946، لمزيد من التفصيل: د. عمرو فؤاد، المرجع السابق، ص 16- 19.

- Hauriou et Gicquel , Driot constitutionnel et instituions politiques ,1980, P. 806
- Maurice Duverqer, institutions politiques, et droit constitutionnel, Geme.ed, Paris,1968 p.45.

أية اختصاصات فعلية، فنطاق عدم المسؤولية لرئيس الدولة وفقاً لأحكام هذا الدستور تنصرف إلى كافة الأعمال التي يمارسها بمناسبة مباشرة مهامه كرئيس للدولة، ويستثنى من ذلك حالة الخيانة العظمى، ويكون اتهامه في هذه الحالة بواسطة المجلسين وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسان، ويكون الاقتراع على هذا القرار علناً وتجرى محاكمته في حالة ثبوت الخيانة العظمى أمام المحكمة العليا[1].

وبذلك فإن عدم مسؤولية رئيس الدولة تمتد لتشمل كافة أنواع المسؤولية وبصفة عامة – سواء المدنية والسياسية- ويرى جانب من الفقه الفرنسي بأن النظام الدستوري الفرنسي لم يعتد بمبدأ حتمية التلازم بين السلطة والمسؤولية في الأنظمة الديمقراطية، ومقتضى ذلك أن المسؤولية تدور مع السلطة وجوداً وعدماً. فإن لم يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات حقيقية فعلية مؤثرة فطبيعيًا إذن ألا يكون مسؤولاً سياسياً، فالدستور الفرنسي منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة إلى حد كبير تفوق على الوزارة وأنقلب بذلك ميزان الاختصاص بين طرفي السلطة التنفيذية، وإزاء تلك الاختصاصات الواسعة وصف جانب من الفقه الفرنسي النظام الفرنسي الذي أتى به الدستور الحالي لعام 1958 بأنه نظام شبه رئاسي[2]، وعلى ضوء هذه الاختصاصات الواسعة بأنه يتمتع في الوقت نفسه بعدم المسؤولية وفقاً لنص المادة (68) من الدستور باستثناء حالة الخيانة العظمى، ويلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يحدد ماهية الخيانة العظمى- الاستثناء الوارد على عدم مسؤولية رئيس الدولة- ولم يبين كذلك نوع المسؤولية المترتبة على حالة ارتكابه لهذه الجريمة. وهل هي جريمة سياسية

---

(1) - Article (68) of frinich constitution 1958 (only in the case of hiqh treason does the president of the Republice answer for acts carried out in the exercise of his office . he may be impeached only by an identical decision of both houses taken in open ballot and an absolute majority of their member).

(2) -DUVERGEER, institution politiques et droit constitutionnel 3rd edit, 1965, p.512, ets

- د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص267.

أم جنائية؟، ونوع العقوبة التي تترتب على ذلك.

وبما أن الدستور الفرنسي لم يحدد ماهية الخيانة العظمى، فقد ذهب غالبية الفقه الدستوري الفرنسي إلى اعتبار الخيانة العظمى جريمة سياسية وليست جنائية. فالفقيه "هيريو" Haurio يرى أن جريمة الخيانة العظمى هي جريمة ذات طابع سياسي، وبالتالي فإنها تندرج تحت نطاق المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ولا تدخل في نطاق المسؤولية الجنائية، ويدلل على رأيه هذا بالقول أن نص المادة (68) من الدستور الفرنسي خلت من الإشارة إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الجريمة في قانون العقوبات، من حيث حصر الجرائم وبيان العقوبات المحددة لها، وعليه فإنه لا يمكن أن تكون المسؤولية المترتبة على هذه الجريمة مسؤولية ذات طابع جنائي، إذ بإمكان المحكمة القضائية العليا المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية، أن تعتبر أي فعل من شأنه الانتهاك الصارخ للواجبات الملقاة على عاتقه يندرج تحت إطار جريمة الخيانة العظمى، وترتيباً على ذلك فإنه بإمكان المحكمة أن توقع العقوبة التي تراها مناسبة في هذا الشأن[1].

ويرى الفقه الدستوري في فرنسا، أن هناك نوعًا من المسؤولية غير المباشرة التي تترتب على رئيس الجمهورية والتي تتمثل في حالة الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية، وهذا ما تم في الاستفتاء الذي أجري في عام 1969، والذي بموجبه لم يحصل الرئيس ديغول على أغلبية الأصوات مما جعله يستقيل من منصب رئاسة الجمهورية[2].

الفرع الثاني

(1) - من الفقه الفرنسي الذي اعتبر جريمة الخيانة العظمى – جريمة سياسية – VEDEL, DUGUIT, PAYER انظر تفصيلا في هذه الآراء: د. عمرو بركات، المرجع السابق، ص60-64.

(2) - د. محمد قدري حسن، المرجع السابق، ص146- 150.

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور المصري

لم يتضمن الدستور المصري لعام 1971 أي نص يشير إلى المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وبذلك فقد ذهب اتجاه في الفقه الدستوري إلى أن رئيس الجمهورية لا يملك أن يباشر أية سلطات مقررة له في الدستور إلا عن طريق وزارة مسؤولة سياسياً، ذلك لأن النظام البرلماني يفترض ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته المقررة له بواسطة وزارة مسؤولة أمام البرلمان. وعليه فإن جانب من الفقه الدستوري المصري يرى أن الدستور المصري لعام 1974 يمكن وصفه بالنظام المختلط، والذي بموجبه أخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني من جهة وبعض مظاهر النظام الرئاسي من جهة أخرى، وخاصة فيما يتعلق باختصاصات رئيس الجمهورية[1].

ويكاد الفقه المصري يجمع على أن مفاد عدم تنظيم الدستور لهذه المسؤولية هو الإقرار بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيًا، وعلى ذلك فلا يمكن لمجلس الشعب أو لأي هيئة عامة أخرى أن تسأل رئيس الجمهورية سياسياً أو أن تسحب منه الثقة، كما لا يمكن لأعضاء مجلس الشعب أن يوجهوا إليه أسئلة أو استجوابات[2].

ورغم عدم إشارة الدستور للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة إلا أن جانب من الفقه الدستوري المصري يرى بأنه يمكن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة أمام هيئة الناخبين في إحدى الحالات الآتية[3]:

أولاً: عند إعادة ترشيحه لمنصب الرئاسة لمدة تالية، فإذا وافق الشعب على

(1) - د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 383.

(2) - د. يحيي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 165.

- د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، مطبعة دار التأليف، 1977، ص 572.

(3) - د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص384.

- د. عبدالله ناصف، المرجع السابق، ص 413- 414.

الاستفتاء لإعادة ترشيح رئيس الجمهورية مرة أخرى، فإن ذلك يعني الموافقة على تصرفاته خلال فترة ترأسه الجمهورية في الفترة السابقة، أما إذا لم يوافق الشعب على ترشيحه فإن ذلك يعني سحب الثقة منه.

ثانياً: حالة الخلاف بين الحكومة ومجلس الشعب، ففي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يعرض مسألة الخلاف على المواطنين للاستفتاء عليه، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مخالفة للحكومة فعليها تقديم استقالتها، فإن ذلك يعني في الوقت ذاته سحب الثقة من الرئيس.

ثالثاً: حالة استفتاء الشعب في إحدى المسائل الهامة، سواء أكانت سياسية أم دستورية أم تشريعية، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة لوجهات رئيس الجمهورية فإن ذلك يعني سحب الثقة منه بطريقة غير مباشرة.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن سحب الثقة بطريقة غير مباشرة من رئيس الجمهورية مرتبط بوسائل الاستفتاءات المختلفة. وهذه الوسائل قد لا تؤدي الهدف المرجو منها نظراً لعدم معرفة المواطنين بجديتها من ناحية، والمؤثرات التي قد تحيط بهذه العملية من وسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

ورغم عدم مسؤولية رئيس الجمهورية فإن المشرع الدستوري قد رتب المسؤولية الجنائية له في المادة (85) من الدستور حال ارتكابه جريمة الخيانة العظمى أو بارتكابه جريمة جنائية، ويكون ذلك باقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، واتهامه يكون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وتتم محاكمته أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها.

الفرع الثالث

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الدستور الأردني

عدم مسؤولية الملك في النظام البرلماني هي إحدى الامتيازات الطبيعية للملوك. وقد نشأ هذا المبدأ قديماً، فقد كان الملك يستحوذ على كافة السلطات لديه، فهو المشرع والمنفذ والقاضي. وباعتباره القاضي فيستطيع إضفاء المشروعية على كافة أعماله ويبرئ نفسه في ذات الوقت، وهذا هو التفسير للمبدأ الإنجليزي "الملك لا يمكن أن يخطئ"[1].

وقد أخذ الدستور الأردني بالنظام النيابي البرلماني على أساس وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة أمام البرلمان. وهذا ما نصت عليه المادة (30) من الدستور "الملك رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية"، وبذلك فإن هذا النص الدستوري يشير إلى عدم مسؤولية الملك في النظام الدستوري الأردني، ونطاق هذه المسؤولية يمتد ليشمل بذلك كافة التصرفات التي يأتيها الملك سواء كانت ذات علاقة بمباشرة سلطاته واختصاصاته أم امتدت إلى الأعمال المدنية.

وعلى ضوء ما سبق، فإن الملك لا يمكن أن يكون محلاً للمساءلة السياسية والجنائية والمدنية، فعدم مسؤولية الملك قاعدة مطلقة، وبذلك فإنه لا يتصور أن ترفع دعوى جنائية أو مدنية ضده. وترتيبا على عدم المسؤولية السياسية فإنه لا يتصور بأن يسأل الملك أمام مجلس النواب أو تطرح الثقة على شخصيته لإجباره على تقديم استقالته، أو توجيه النقد إلى رئيس الدولة بسبب السياسة العامة للحكومة، أو غير ذلك من الأسباب، وإنما النقد يوجه إلى الوزارة التي تتحمل مسؤولية تصرفاته[2]، وذلك انسجاما مع المبدأ المقرر في النظام البرلماني البريطاني - والذي تأثرت به بعض الأنظمة البرلمانية بصورة مباشرة أو غير مباشرة - "الملك لا يخطئ" والذي يستلزم تسبيب الخطأ إلى الوزارة وليس للملك.

---

(1) - د. عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص116.

(2) - د. عادل الحياري، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص609.

الفصل الثاني

المدلول القانوني لمفهوم حق الحل

تتطلب دراسة المدلول القانوني لمفهوم حق حل المجالس النيابية في النظام البرلماني تحديد ماهيته، والأنماط السائدة بالنسبة لأنواعه والتي يمكن تكييفها وفقًا للجهة التي تقوم بإصداره. فقد كان الحل في بداية نشوئه في بريطانيا يمارس من قبل الملك ثم انتقل إلى الوزارة بعد أن تقلصت سلطاته. وعلاوة على ما سبق ذكره فإن الحل كإجراء دستوري مقرر للسلطة التنفيذية لم يخل من اختلاف الفقه الدستوري حول مدى مشروعيته، ولذلك فإننا سنقوم بالتعرض لهذا الموضوع في هذا الفصل من الدراسة.

ولأن حق الحل قد نشأ بعد المسؤولية الوزارية في إطار النظام البرلماني فإنه من الأوجب علينا التعرض إلى نشأة البرلمان بمجلسيه: العموم واللوردات، ونشأة المسؤولية الوزارية وتطورها في بريطانيا حتى وصلت إلى الصورة التي عليها الآن.

ويقتضي منا وفي إطار دراسة نشأة حق الحل في النظام البرلماني البريطاني التعرض إلى سلطات الملك بحل البرلمان وما يتفرع عن هذه السلطة من مسائل دستورية ذات علاقة مباشرة بسلطة الحل، بالإضافة إلى أهم التطبيقات لممارسة هذا الحق في النظام البريطاني.

وتأسيسا على ما تقدم فإننا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية حق الحل.

المبحث الثاني: نشأة حق الحل في بريطانيا.

المبحث الأول

مفهـــوم الحـــل

يعتبر حق الحل المقرر في أغلب الدساتير البرلمانية من أخطر - بل يكاد يكون أخطرها - الاختصاصات السياسية التي أقرتها تلك الدساتير ومنحتها للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كسلاح مقابل لحق سحب الثقة من الوزارة، والتي يترتب عند إعمالها إقالة الحكومة حكماً والمناط بالبرلمان، وعليه فإن حق الحل يمثل سلاحاً موازيًا من حيث القوة والفاعلية للسلاح المقابل الذي منحته النصوص الدستورية للبرلمان.

ويترتب على استعمال حق الحل تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية مما يترك معه فراغ تشريعي، ويؤدي ذلك إلى استئثار السلطة التنفيذية بحق التشريع خلال غياب البرلمان، ويطلق على هذه التشريعات لوائح غياب البرلمان في مصر، والقوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني[1].

واعتماداً على ما سبق ذكره، فإننا سوف ندرس هذا المبحث في عدة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية الحل.

المطلب الثاني: أنواع الحل.

المطلب الثالث: موقف الفقه من استعمال حق الحل.

---

(1) - سنتناول ذلك تفصيلاً في موضع آخر من الكتاب.

المطلب الأول

ماهية الحل

حدد بعض الفقه الدستوري المدلول القانوني لحق حل البرلمان المقرر في الدساتير، وذلك على النحو التالي:

فقد عرفه الدكتور محسن خليل، بأنه إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها، أي قبل نهاية الفصل التشريعي[1].

وعرفه الدكتور سليمان الطماوي، بأنه إنهاء نيابة المجلس النيابي (إذا كان البرلمان يتشكل من مجلس واحد) أو أحد المجلسين - إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين - قبل الميعاد المحدد دستورياً[2].

وعلى ضوء ما سبق، يتضح لنا بأن الحل كإجراء دستوري يقتضي قيام السلطة المختصة والمحددة دستورياً بإنهاء المدة - المحددة في الدستور- للمجالس النيابية قبل حلول الموعد لانتهائها، فالمجالس النيابية عادة ما تنتخب لفترات زمنية تختلف مدتها من دولة إلى أخرى، والأصل العام أن تكمل المجالس النيابية مددها المحددة في الدستور، إلا أن هناك بعض الأسباب التي تستدعي قيام السلطة التنفيذية بإنهاء الفصل التشريعي للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المقرر له، ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس نيابي جديد[3]، سواء أكان أعضاؤه من المجلس المنحل أم من غيرهم، وهو الأمر الذي يجعل حق الحل من أهم حقوق السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[4]. وبذلك فإن أثره يختلف عن الوسائل الأخرى التي تتدخل بموجبها

---

(1) - د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، المرجع السابق، ص433.

(2) - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص525.

(3) - د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص356.

(4) - P. PACTET, institutions politiques et droit constitutionnel , Paris , 1978, p. 309
- A. FORSEY, The royal power of dissolution of parliament in the british commonwealth, London, 1943, p. 15, etc.

الحكومة في أعمال البرلمان، كتأجيل انعقاده أو فض دورات الانعقاد، فهذه الوسائل محدودة التأثير على هذه المجالس ولا تؤدي إلى إنهاء حياتها أو حتى إنهاء ممارسة المجلس لاختصاصاته الدستورية.

فحق الحل يعتبر وسيلة لتحكيم الأمة في النزاع الذي يقع بين الحكومة والمجلس النيابي. ويعد هذا الحق تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة الذي يوجب الاحتكام إلى الأمة في الأمور الهامة والخطيرة التي تتعلق بمستقبل البلاد، وتكون الكلمة الأخيرة للشعب ممثلاً في هيئة الناخبين. فعن طريقه يمكن استفتاء الأمة في هذه المسائل الخطيرة التي قد يرى المجلس النيابي والحكومة أنه من الأفضل ألا يبت فيها بغير الرجوع إلى هيئة الناخبين لتقول كلمتها فيها.

فالحل في النظام البرلماني والذي يعتبر من أهم اختصاصات رئيس الدولة (الحل الرئاسي) معناه أن يعرض على الشعب صاحب الأمر والنهي ما شجر من خلاف بين سلطات الدولة، ولا يصح الالتجاء إلى هذه الوسيلة لتأييد سياسة شخصية ومقاومة ما يقف في سبيلها من الصعوبات، فليس الحل سلاحاً للهجوم ولكنه سؤال بل يصح أن يكون محاجة ومدافعة لا حشد لأدوات الصراع أو ثورة وقتالاً. ولهذا يجب ألا يلجأ إليه رئيس الدولة إلا إذا كانت هناك دلائل هامة وواضحة على أن أغلبية الناخبين مستعدة لتأييد سياسته ومهاجمة سياسة البرلمان فاستشارة الشعب مع العلم بعداوته محاولة للاعتداء وإنكار لصفة القاضي عليه – الشعب- ونزول به إلى حد اعتباره آلة غير قادرة على العمل هيئت لتأييد سياسة رئيس الدولة ضد البرلمان[1].

ويرى جانب من الفقه بأن حق الحل أصبح يكتسب مدلولات جديدة، وغدا من النادر استعماله لحل الخلاف الناشئ بين الحكومة والبرلمان، فقد تستعمله الوزارة رغم أنها مؤيدة من البرلمان، إما بقصد استطلاع رأي الشعب في مسألة جديدة لم تكن في الحسبان أثناء الانتخابات العامة، وإما بهدف اختيار الزمن الذي تراه مناسباً لفوز

---

(1) - د. أنور الاهواني، المرجع السابق، ص 75.

حزبها في تلك الانتخابات[1].

وبعد بيان ماهية حل المجالس النيابية، فإنه يقتضي منا تحديد بداية مدة المجالس النيابية التي تكون محلاً للحل، نظرًا لما يثيره من مسائل تتعلق ببداية الفصل التشريعي المحدد له في حالة إجراء الانتخابات النيابية على مراحل متعددة، وبيان أوجه الاختلاف بين حق الحل وحق تأجيل انعقاد البرلمان، باعتباره أحد وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية، وذلك في فرعين مستقلين على النحو التالي:

الفرع الأول

بداية نيابة المجلس النيابي

تبدأ مدة بداية نيابة المجالس النيابية من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النيابية وتمتد طوال المدة المقررة في الدستور، والتي قد تتراوح من أربع إلى خمس سنوات أو أكثر وفقا للتنظيم الدستوري لكل دولة، إلا إذا تم حل هذه المجالس أو تمديد مدتها وذلك تبعا لأحكام التمديد الواردة في الدستور.

وتختلف الدول عادة فيما بينها في تحديد بداية مدة المجلس المنتخب، ففي الأردن تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في الجريدة الرسمية، أما في مصر فإن بداية مدة مجلس الشعب تبدأ من تاريخ اجتماع المجلس بعد انتخابه[2].

والسؤال الذي يطرح نفسه تلقائياً على بساط البحث. إذا ما أجريت الانتخابات النيابية على مراحل متعددة، والذي يترتب عليه تعدد تواريخ النتائج الانتخابية. فهل تبدأ مدة نيابة المجلس منذ إعلان نتيجة الانتخابات الأولى أم تبدأ بإعلان نتائج الانتخابات الأخيرة؟

(1) - د. محمد أبو زيد، المرجع السابق، هامش ص87.

(2) - انظر الفقرة الأولى من نص المادة (68) من الدستور الأردني، والمادة (92) من الدستور المصري.

يرى جانب من الفقه إن مدة المجلس النيابي تحسب في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات الأولى وليس من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات الأخيرة إذ لا بأس – في نظر هذا الفقه- من أن تكون مدة أعضاء النواب المنتخبين في الانتخابات الأولى أربع سنوات وتنتقص المدة بالنسبة للمنتخبين في الانتخابات الأخيرة.إلا أن أغلب فقهاء القانون الدستوري يرون وجوب الاعتداد بشأن تحديد بداية مدة الفصل التشريعي للمجلس النيابي بآخر تاريخ لإعلان نتائج الانتخابات[1].

أما في حالة فقدان عضوية أحد المجلسين سواء بالاستقالة أو الوفاة أو غير ذلك من الأسباب، فإن شاغر ذلك العضو يملأ عن طريق التعيين إذا كان في المجلس المعين أو عن طريق الانتخاب الفرعي إذا كان في مجلس نيابي. فولاية العضو الجديد المنتخب تنتهي بانتهاء المدة المحددة للمجلس بأكمله أو بحله، فإذا كان العضو القديم - المستقيل أو المتوفى- قد أمضى في عضوية المجلس النيابي مدة ثلاث سنوات فإن مدة العضو الجديد تكون لمدة عام؛ إلا إذا تم تمديد مدة المجلس النيابي بأكمله وفقاً لأحكام التمديد الواردة في الدستور.

أما المجالس المعينة بكامل أعضائها أو جزءاً منها من قبل السلطة التنفيذية مباشرة في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين الذين تتكون منهما الهيئة التشريعية، فإنها لا تثير التساؤل بشأن تحديد بداية مدتها، وذلك لأن مدة هذه المجالس عادة ما تبدأ من تاريخ القرار الصادر بتشكيلها.

الفرع الثاني

حق الحل وتأجيل انعقاد البرلمان

يختلف حق الحل عن تأجيل انعقاد البرلمان من حيث طبيعة مدلول كل منهما والآثار المترتبة عليهما، فحق الحل كما أشرنا إليه سابقاً يؤدي إلى إنهاء مدة الفصل التشريعي المحدد للبرلمان قبل أوانه دستورياً، وفي الوقت نفسه، فإن أعضاء البرلمان

(1) - انظر تفصيلاً: د. إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص542.

يفقدون عضويتهم في المجلس النيابي فقداناً كاملا، ويترتب على ذلك الإجراء انتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية مؤقتاً وفقاً للتنظيم الدستوري لكل دولة ولحين إجراء انتخابات عامة لاختيار أعضاء المجلس النيابي.

فالدساتير عادة ما تحدد مواعيد انعقاد البرلمان سواء لدورات الانعقاد العادية أم غير العادية، بالإضافة إلى الاستثنائية، إلا أنه استثناءً أجازت للسلطة التنفيذية حق تأجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق. ويقصد به، وقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته لأجل محدد وفق قيود معينة تفرضها عادة الدساتير على السلطة المختصة بالتأجيل حتى لا يساء استخدامه، ويأتي في مقدمة هذه القيود أن تجيز النصوص الدستورية القيام بهذا الإجراء[1] أما إذا قامت السلطة التنفيذية بتأجيل جلسات أو انعقاد البرلمان دون وجود نص دستوري يجيز ذلك، فإن ذلك يعتبر مخالفا لأحكام الدستور ومن شأنه الطعن بعدم دستورية ذلك الإجراء، كذلك يجب تحديد مدة التأجيل بحيث لا تستطيع السلطة المختصة بذلك تجاوز المدة المحددة، علاوة على عدم احتساب تلك الفترة ضمن مدد أدوار الانعقاد العادي، وإلا تحول هذا الإجراء إلى وسيلة لعرقلة سير عمل المجالس النيابية.

بالإضافة إلى ما سبق، فإنه لابد من توافر ظروف استثنائية يقتضي بموجبها

---

(1) - د. محمد أبو زيد، المرجع السابق، ص42.

- تنص المادة (81) من الدستور الأردني على أن:

(فقرة 1): "للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (1) من المادة (78) فلمرتين فقط، على أنه لا يجوز أن تزيد مدد التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة.

(فقرة 2): "يجوز لكل من مجلس الأعيان والنواب أن يؤجل جلساته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلي".

- لم يجز الدستور المصري الحالي لرئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد البرلمان.

التأجيل، فقد تطرأ ظروف تجعل من انعقاد البرلمان أمراً متعذراً، مما يقتضي معه تأجيل جلساته إلى تاريخ لاحق، ومنها تأزم الخلاف بين الحكومة والبرلمان ومن المتعذر حله ولا يوجد مناص إلا بحل البرلمان أو استقالة الحكومة، فالتأجيل هنا وسيلة لتخفيف المنازعات بين الحكومة والبرلمان وتجنب استعمال حق الحل[1].

ويرى جانب من الفقه الدستوري بأنه لم يكن هناك أي تفرقة واضحة بين حق الحل وحق تأجيل البرلمان، بل إنهما مترادفان في المعنى، فقد كان الملك في بريطانيا يحل البرلمان ويطرد النواب إلى دوائرهم ويدعوهم من جديد للاجتماع إذا احتاج إلى مساعدات مالية. وفي هذه الحالة يعتبر الإجراء الذي سبق اتخاذه إيقافا جزئيًا للحياة النيابية، وبذلك أصبح لكل منهما النظام القانوني الذي يحكمه[2].

ونرى في هذا المجال ضرورة تفرقة مفهوم تأجيل إجراء الانتخابات العامة للمجلس النيابي عن مفهوم تأجيل جلساته، فحق تأجيل إجراء الانتخابات العامة للمجلس النيابي على أثر انقضاء مدته أو حله من شأنه إيقاف الحياة النيابية لفترة طويلة، فالدساتير عادة ما تنص على مواعيد ثابتة يجتمع البرلمان خلالها، فإذا انتهت مدة ولاية البرلمان فإنه لابد من إجراء الانتخابات العامة خلال فترة زمنية تحددها عادة الدساتير، ويتم التأجيل في النظام الدستوري البريطاني لأجل محدد، إما بواسطة الملكة شخصيا أو عن طريق لجنة ملكية وهي الطريقة المألوفة، ويوقف التأجيل كافة أعمال البرلمان، وتسقط تلقائيا جميع مشاريع القوانين المعروضة على البرلمان[3].

ويذلك فإن تأجيل جلسات البرلمان وتأجيل إجراء الانتخابات العامة هما إجراء استثنائي تقوم به السلطة التنفيذية عندما تسمح به النصوص الدستورية. فالأصل العام أن يجتمع البرلمان في المواعيد المحددة له، إلا أنه بتوافر بعض الظروف قد تحتم تأجيل

(1) - د. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص131.

(2) - د. أنور الأهواني، مرجع سابق، ص163- 164.

(3) - المرجع ذاته، ص162- 163.

البرلمان.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال، إذا خلت النصوص الدستورية من الإشارة إلى منح السلطة حق تأجيل البرلمان وتم الاتفاق بين البرلمان والحكومة في حالة خلو الدستور من النص على هذا الحق، فما مدى دستورية هذا الإجراء؟

يرى جانب من الفقه الدستوري بأن مثل هذا الاتفاق مخالف لأحكام الدستور، ما لم يرد النص عليه صراحة، لأن السلطات التي ينشئها الدستور عليها أن تمارس اختصاصاتها طبقا لما قرره الدستور من أحكام، فما دام الدستور يوجب انعقاد المجلس في تاريخ محدد، وهذا الاجتماع ممكناً، فإنه يتعين انعقاد المجلس، لأن الانعقاد ليس مجرد حق للمجلس ويمكنه أن يمارسه أو لا يمارسه كيفما شاء ولكنه واجب عليه أن ينفذه[1].

وبالتالي فإن خلو النصوص الدستورية من الإشارة إلى أي نص يسمح بهذا الإجراء للسلطة التنفيذية يعتبر مخالفاً لأحكام الدستور، كما أن تأجيل الجلسات لا يؤثر على مدة المجلس النيابي على اعتبار أن هذا التأجيل يؤدي إلى تقليص فترة انعقاد المجلس خلال الفصل التشريعي.

نخلص مما تقدم إلى أن حق الحل يختلف عن حق التأجيل باعتبارهما من وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية من حيث النطاق الزمني المحدد لامتداد آثارهما، فهما وإن كان يتطلب لإجرائهما وجود النصوص الدستورية التي تجيزهما، إلا أن حق الحل يؤدي إلى إنهاء الفصل التشريعي للبرلمان، على عكس حق التأجيل الذي لا يؤدي إلى إنهاء الفصل التشريعي، وإنما يؤجل بمقتضاه البرلمان اجتماعاته إلى تاريخ لاحق وفقًا للضوابط الدستورية المنظمة لممارسته.

---

(1) - د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص522.

المطلب الثاني
أنــواع الحــل

وفقاً للنصوص الدستورية والممارسة العملية له فإن ممارسة حل البرلمان تكمن في عدة صور مختلفة اعتماداً على الجهة التي تمارسه أو الهيئة التي تقوم بتحريك ذلك الإجراء ابتداءً، فإحدى هذه الصور هي الحل الرئاسي والذي يحدث بناءً على رغبة رئيس الدولة عند احتدام الخلاف بينه وبين البرلمان من جهة، والوزارة المؤيدة من البرلمان من جهة أخرى، والصورة الثانية وهي الحل الوزاري وبموجبه يتم تحريك حق حل البرلمان بناء على طلب الوزارة على أثر نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة بين المجلس النيابي والحكومة، كما أن الحل قد يحدث بحكم الدستور حال توافر حالات دستورية تستدعي ذلك، ويطلق علية عادة بالحل التلقائي، وأخيراً فإن الشعب قد يمارس هذه السلطة بحل المجالس في ظل نظام معين ويسمى ذلك بالحل الشعبي. وبذلك سنبين هذه الأنواع الأربعة من صور الحل المختلفة في أربعة أفرع كل على حدة في فرع مستقل، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول
الحل الرئاسي(1)

كما تدل التسمية، فإن هذا النوع من الحل منوط برئيس الدولة؛ فرئيس الدولة يمارسه ويلجأ إليه في حالة حدوث خلاف بينه وبين البرلمان حول مسألة من المسائل السياسية الهامة التي يرى رئيس الدولة بأن الشعب يتفق معه ويؤيده بشأنها، ولذلك سمي حلاً رئاسياً. فإجراؤه مبني على رأي رئيس الدولة الشخصي حتى لو كانت الوزارة لا تؤيد مثل هذا الحل، لذلك فإن رئيس الدولة لا يلجأ إلى هذا الحل إلا في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة من الأقلية أو من خارج البرلمان تؤيد

(1) - يطلق على الحل في الدول ذات الأنظمة الجمهورية بالحل الرئاسي، وفي الدول ذات النظام الملكي بالحل الملكي.

وجهة نظره وتقبل الحل[1].

فهذا النمط من الحل يأتي تنفيذًا لسياسة رئيس الدولة الشخصية وتحقيقا لأهدافه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها وأن البرلمان لا يتفق معه حول تلك السياسة فيلجأ للحل ويحكم الشعب في هذا الخلاف وتجرى الانتخابات لاستطلاع الرأي العام في موضوع الخلاف. وقد تأتي الانتخابات لصالح رئيس الدولة، وهنا فإن قيام رئيس الدولة بحل البرلمان وإجراء الانتخابات تدخل في نطاق الدستورية. ويكون تصرفه وتصوره سليماً وأنه كان على صواب عند إقالة وزارة الأغلبية.

وقد ينطوي الحل الرئاسي على خطورة تكمن في حالة ما إذا كانت نتيجة الانتخابات لم تتوافق مع رأي ووجهة نظر رئيس الدولة، وإنما كانت في الاتجاه المتوافق مع البرلمان والوزارة، فإن ذلك يشير وبصورة قاطعة إلى أن تصور رئيس الدولة لم يكن سليماً، مما يترتب عليه ضعف نفوذه ويجعله في موقف الخارج عن إرادة الرأي العام وبخاصة إذا ما جاء البرلمان الجديد مؤيداً للبرلمان القديم، مما يضطر معه رئيس الدولة إلى الاستقالة، وإن كان هذا كما يقول جانب من الفقه الدستوري لا يحدث إلا نادراً وكان الرأي العام قوياً وعلى درجة من الوعي بحيث يغلب المصلحة العامة على أية مصلحة أخرى[2].

---

(1) - د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط3، 1983، ص371.

(2) - د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص525.

- د . فتحي الوحيدي، المرجع السابق، ص137.

- ضرب لنا الفقه الدستوري مثالاً على ذلك وهو ما حدث في فرنسا عام 1877 في ظل دستور الجمهورية الثالثة عندما أقال الرئيس "مكماهون" وزارة "جول سيمون" Jules Simon وكانت تحظى بأغلبية أعضاء مجلس النواب الفرنسي، وعين بدلاً منها وزارة من الأقلية برئاسة بروجلي فورتو Borgile Fourton ولجأ بواسطة هذه الوزارة الجديدة إلى حل مجلس النواب بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ طبقًا لأحكام الدستور المقررة في دستور 1875، وعند قيام هذه الوزارة بإجراء انتخابات نتج عنها فوز الأغلبية القديمة، وإزاء هذه النتيجة اضطرت وزارة "بروجلي" إلى الاستقالة وتولت الأغلبية الحكم برئاسة "روشبونة" Rochebouet، وأعيد تشكيل

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن معظم الدساتير العربية أقرت حق حل المجالس النيابية باسم رئيس الدولة بالرغم من ممارسته فعلا من قبل الوزارة، فرغم أن فكرة الحل قد تكون مبنية على آراء رئيس الدولة إلا أن الأداة التنفيذية له هي الوزارة، فرئيس الدولة لممارسة الحل يلجأ إلى إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة تقوم بحل البرلمان.

وهناك من يرى عدم منح صلاحية حل المجالس النيابية لرئيس الدولة وإنما إناطة هذا الحق بالوزارة فقط، لأن هذا المنح ينطوي على مشكلات خطيرة تتعلق بحياده، كما أنه ليس من المحتمل أن تسئ هيئة الوزارة استعمال هذه السلطة لأن هذا سيقابل بالاستنكار من المواطنين ومن يخفقون في ممارسة حق الحل سيعزلون من الحكم في آخر الأمر وعلى أيدي مؤيديهم(1).

وقد يلجأ رئيس الدولة في كثير من الأحوال إلى حل البرلمان، وذلك لتحقيق بعض الأهداف التي قد تنطوي على جانب من المصالح والرغبات الشخصية وبخاصة في حالة إدخال بعض التعديلات الجوهرية في نظام الحكم أو في النظام الانتخابي السائد، ويتعدى ذلك إلى وضع الدولة الدستوري أو السياسي أو غير ذلك من الأمور الجوهرية التي تمس كيان الدولة، وهذه الطريقة تلجأ إليها الدولة التي ترفض الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وخاصة الاستفتاء الشعبي، وهذا بخلاف الدولة

الحكومة ولكن ليس من الأغلبية البرلمانية وإنما تزعمها، مما أدى إلى عدم تعاون المجلسين مع هذه الحكومة، مما دفع مكماهون إلى إقالة هذه الوزارة، وأدى ذلك إلى تزعزع موقف رئيس الجمهورية مكماهون، وانتهى به الأمر إلى الاستقالة بعد فترة قصيرة من ذلك على إثر حصول الجمهوريين سنة 1789 على الأغلبية في الانتخابات التي أجريت بمجلس الشيوخ. راجع تفصيلاً:

- د. عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص108 – 110.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2003، ص208 – 210.

(1) - د. محمد قدري حسن، المرجع السابق، ص63.

النيابية[1].

ووفقاً لنص المادة (12) من الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958م. يتضح بأن صلاحية الحل أنيطت برئيس الدولة فقط Droit de dissolution شريطة استشارة كل من رئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ومجلس الوزراء دون أن يكون لرأي هؤلاء صفة إلزامية لرئيس الدولة، بل هي على سبيل الاستئناس والاسترشاد بآرائهم لاتخاذ مثل هذا الإجراء. وعملياً فإن رئيس الدولة يندر أن يتخذ قراراً بالحل مخالفاً لرأي الهيئات السابقة وخاصة مجلس الشيوخ نظراً لما يترتب عليه من نتائج سياسية سلبية قد تؤثر على استمرارية رئيس الدولة في منصبه[2]. فحق الحل من الصلاحيات التي تدخل ضمن الاختصاصات الشخصية لرئيس الدولة دون الالتزام بقاعدة التوقيع الوزاري من قبل الوزراء.

ويضرب لنا الفقه الدستوري مثلا للحل الرئاسي ما حدث بالنسبة لحل الجمعية الوطنية في أكتوبر سنة 1962 بمعرفة الرئيس الفرنسي "ديجول" كمقابل لسحب تلك الجمعية الثقة من وزارة "جورج بومبيدو". لأن الموقف الذي اتخذته الجمعية المذكورة والسياسات العدائية التي أظهرتها لم تكن موجهة إلى رئيس الوزراء "بومبيدو" وإنما كانت موجهة إلى الرئيس الفرنسي ذاته وذلك لإبعاده عن موقع القيادة وتنحيه عن

---

(1) - يرى الدكتور يحيى الجمل، بأن الأنظمة البرلمانية في البلاد الأخرى خرجت عن إطارها التقليدي خروجا واضحا، ومن أبرز الأمثلة على ذلك أن حق الحل الذي كان يعطى لرئيس الدولة يباشره بناء على طلب الحكومة لإحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد تحول هذا الحق في كثير من هذه البلاد إلى حق شبه شخصي لرئيس الدولة يستعمله لضرب الحياة البرلمانية ومنعها من أداء رسالتها، والملاحظ أنه رغم كثرة استعمالات حق الحل في تلك البلاد فإن الحق المقابل لذلك هو حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة الذي لم يستعمل إلا نادراً جداً في غالبية تلك البلاد. د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 298.

(2) Article (12) of frinish constitution ,1958 , "After consultation with the Prime Minister and the presidents of the two houses , the president of the Repuplic may declare the dissolution of the national assembly general elections shall take place not less than twenty and not more than forty days after dissolution".

رئاسة فرنسا فيما لو جاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للأغلبية البرلمانية القديمة[1].

وفي ظل الدستور الأردني الحالي لعام 1952 نجد بأن صلاحية حل مجلس الأمة - بمجلسيه النواب والأعيان- قد اقترنت باسم رئيس الدولة –الملك- وفقاً لنص المادة (34) من الدستور، هذا من الناحية النظرية، أما الواقع العملي فقد بين لنا بأن معظم حالات الحل تمت بناءً على طلب مجلس الوزراء.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن رئيس الدولة في إسرائيل – خلافاً لمعظم النظم البرلمانية- لا يملك حق حل الكنيست الإسرائيلي، بل يستطيع الكنيست وحده حل نفسه، فقد نصت المادة (34) من القانون الأساسي الخاص بالكنيست الصادر عام 1958 على أنه: "لا يمكن حل الكنيست قبل انقضاء مدة وكالتها إلا إذا تبنت قانوناً بحلها". فوفقاً لهذا النص فإن الكنيست لا يمكن حلها قبل انتهاء مدتها النيابية، إلا إذا تبنت قانوناً بذلك وتحديد موعد لإجراء الانتخابات[2].

وفي إنجلترا فقد كان حل مجلس العموم كان يمارس بواسطة رئيس الدولة – حلاً رئاسياً - إلا أن عدم استعمال هذا الحق منذ عام 1707 ترتب عليه استعماله من الناحية العملية من قبل الحكومة ممثلاً بشخص رئيس الوزراء الذي يطلب من الملك حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، ويقوم الملك بناء على ذلك بمباشرة حق الحل الذي يتم بناءً على إرادة الحكومة في واقع الأمر، ورغم ذلك فإن هذا لا يمنع بأن تكون المبادرة بالحل مقترح من الملكة التي تطلب من الوزارة القيام بذلك، إذا وافق الوزراء على ذلك المقترح وتبنته الوزارة، وبخلاف ذلك فإذا رفض الوزراء نصيحة الملكة بحل البرلمان فإن ذلك قد يترتب عليه فقط إقالتهم[3].

---

(1) - د. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص146.

(2) - د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص161.

(3) There is no instance in this country , since the Restoration , of a Sovereign attempting to dissolve parliament without or against the advice of the Ministry it seems that , apart from convention , the Queen cannot now in practice dissolve parliament without or against the advice of here Ministers. The Queen may take the initiative in

وفي النظـام الدسـتوري المـصري واتـساقا مـع أحكـام المـادة (136) مـن دستور 1971 فإن لرئيس الجمهورية فقط حق حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب. وبذلك فقد خص هذا الدستور حق الحل برئيس الجمهورية وحده حال توافر الشروط التي استلزمتها المادة السابقة.

ونرى بهذا الخصوص بأنه رغم النص على إناطة صلاحية الحل في معظم الدساتير باسم رئيس الدولة في أغلب النظم البرلمانية، إلا أنه في الوقت ذاته قد يكون من الصعوبة بمكان التمييز بين الحل الرئاسي والحل الوزاري من حيث تحديد ومعرفة الجهة التي ترغب ابتداءً القيام بهذا الإجراء في كثير من الأحيان، وبخاصة في النظم التي تستلزم قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، لأن هذا التوقيع يضفي طابع المشاركة في إصدار قرار الحل.

الفرع الثاني

الحل الوزاري

يقصد بالحل الوزاري، ذلك النوع من الحل الذي تقوم به الوزارة، وذلك بمناسبة حدوث خلاف أو نزاع بينها وبين البرلمان بحيث يتعذر حل مثل هذا الخلاف، وفي هذه الحالة يتم رفع الأمر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسبا بشأن هذا الوضع، سواء بحل المجلس التشريعي تغليباً لموقف رئيس الوزراء، ومن ثم الدعوة لإجراء انتخابات جديدة أو بإعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة تتعاون مع المجلس القائم[1].

---

proposing adissolution , and then if the Minister agree with her they adopt her policy as their own , but if Ministers refuse to advice adissolution, they could only be dismissed .

- OHood Phillips , Paul Jackson, Op. Cit., P.152.

(1) - د. خالد عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص138.

- د. مصطفى عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، ص381.

فالحل في مثل هذه الحالة يأتي بعد نشوب خلاف بين الوزارة والبرلمان كأن يقرر المجلس سحب الثقة من الوزارة وترى الوزارة أنها على حق وأن أغلبية المجلس متعسفة، فتطلب من رئيس الدولة أن يقوم بحل البرلمان، فإذا ما أجابها إلى طلبها أصبحت مسؤولة عنه وأطلق على هذا الحل "حلاً وزارياً"(1).

وقد يكون لإجراء الحل من قبل الوزارة سبباً آخر لا يتعلق بمسألة سحب الثقة من الحكومة، وإنما لأسباب أخرى، كأن ترغب الوزارة من إجرائه تحقيق أهداف تتعلق بمسائل جوهرية كإدخال تعديلات على نظام الحكم أو الوضع الدستوري للدولة.

ولقد طالب جانب من الفقه الدستوري بعدم إلحاح الوزارة على رئيس الدولة لاتخاذ قرار الحل إذا ما طلب منه ذلك، بل يترك لرئيس الدولة الحرية الكاملة والسلطة التقديرية لحل البرلمان من عدمه وخلاف ذلك، - أي في حالة فرض الحل على رئيس الدولة من قبل الوزارة، وخاصة في حالة تأكد رئيس الدولة أن الأمة لا تؤيد البرلمان في معارضته للسياسة العامة للوزارة - فإنه سيترتب عليه دون أدنى شك رضوخ البرلمان دائماً لتهديد الوزارة(2).

للاعتبارات السابقة فإنه من الأوجب أن تترك لرئيس الدولة الحرية الكاملة في الموافقة على طلب الوزارة من عدمه بحل البرلمان، وبذلك يكون حكماً بين البرلمان والحكومة، وتجعل من حق الحل ضماناً للديمقراطية ويأخذ به في الأحوال التي تقتضي استشارة الأمة أو في حالة وقوع نزاع بين الوزارة والبرلمان وكان واضحاً بأن الوزارة على حق والبرلمان لم يعد يمثل الأمة، أما إذا اتضح بأن البرلمان يعكس وجهة نظر الأمة ويؤيدها حول موضوع الخلاف القائم، فإن حله في هذه الحالة يكون إجراء غير ديمقراطي.

---

(1) - د. فتحي الوحيدي، المرجع السابق، ص134- 135.

(2) - د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص642.

وباستعراض الأنظمة الدستورية المختلفة نجد أنها تختلف فيما بينها حول من له الحق في طلب الحل الوزاري، فتذهب بعضها إلى جعل الحل من اختصاص الحكومة مجتمعة، أي أن يصدر به قرار من مجلس الوزراء. ويذهب البعض الآخر إلى إعطاء هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول المنفرد. ومن أمثلة النوع الأول من الدساتير، الدستور الفرنسي الصادر في سنة 1946، والدستوري السويدي الصادر في سنة 1974، والدستور الأسباني الصادر في سنة 1978. أما الدساتير التي أعطت الحق لرئيس مجلس الوزراء منفرداً، فمنها الدستور الأيرلندي[1].

وقد أصبح حق الحل عادة من اختصاص الوزارة في النظام البرلماني لأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم، وبالتالي فهو غير مسؤول عن تصرفاته وليس في مقدوره أن يضطلع بعمل سياسي، فإعطاء الحل لرئيس الدولة غير المسؤول لا يعد ضماناً كافياً للديمقراطية، وبالتالي فقد ذهب البعض إلى أنه لا يصح استعمال هذا الحق إلا بموافقة وزارة مسؤولة أمام البرلمان[2].

وفي فرنسا كان حق حل المجالس النيابية حقاً مشتركاً يمارس من قبل رئيس الدولة والوزارة في ظل دستور 1875، وفي ظل دستور الجمهورية الرابعة الصادر 1946 أصبح هذا الحق يمارس من قبل الوزارة فقط، وقد تطور الوضع إلى أن أصبح حق ممارسة حق الحل في ظل الدستور الحالي 1958 حقاً شخصياً لرئيس الدولة فقط[3].

وفي بريطانيا – مهد النظام البرلماني- انتقل حق حل البرلمان من الملك إلى الوزارة وذلك ابتداءً من عام 1707 إذ يطلب رئيس الوزراء من الملك حل البرلمان، فالملك من الناحية العملية لا يستطيع حل البرلمان تلقائياً وبإرادته المنفردة، فالحل يجري بناءً على طلب الوزارة. وهذا ما أشارت إليه التطبيقات العملية المتعلقة بممارسة حق الحل

(1) - د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص 233.
(2) - د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص525.
(3) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص138- 139.

بأنها تمت بناءً على طلب الوزارة بأجمعها من الملكة وليس بقرار منفرد من رئيس الوزراء، إلا أنه في الوقت الحاضر أصبح هذا الحق يقتصر على رئيس الوزراء فقط[1].

والتساؤل الذي يُطرح في هذا الشأن: هل يملك رئيس الدولة سلطة تقديرية في الموافقة على الحل من عدمه عندما يطلب منه ذلك؟

لقد أثار هذا الموضوع خلافاً في الفقه الدستوري مابين مؤيد ومعارض، فقد ذهب اتجاه في الفقه الدستوري إلى الاعتراف لرئيس الدولة بتلك السلطة ومنحه سلطة رفض الحل في حالات معينة[2].

إلا أن الرأي الغالب في الفقه الدستوري يذهب إلى أن موافقة الرئيس على قرار الحل الصادر من مجلس الوزراء يجب أن تكون موافقة تلقائية لا يملك بخصوصها أية سلطة تقديرية. لأن عدم موافقة الملك على اقتراح الحل قد يضعه في موقف في غاية الصعوبة وقد ينتهي به الأمر إلى تقديم استقالته[3].

ومع تقديرنا لهذا الرأي، إلا أننا نرى بخلاف ذلك، لأن رئيس الدولة في النظام البرلماني باعتباره حكماً بين السلطات ويعمل على خلق نوع من التوازن بين هذه السلطات، فعليه أن يتفحص الأسباب الموجبة للحل ولا يقدم على الموافقة على مثل هذا الإجراء تلقائياً، إلا إذا اقتنع بهذه الأسباب والتي من شأنها عدم استمرارية التعاون بين السلطتين، أو أن هناك أسباب أخرى تقتضي إجراء الحل، ولذلك يدرك بأن الحل أصبح أمراً لا مفر منه ولابد من العودة للشعب لإجراء انتخابات عامة.

الفرع الثالث

الحل التلقائي

(1) Robenson , The political Quarterty , London , 1976, P. 277.
(2) Jennings, Cabinet Government, 3rd edit,London, 1969, P.491
(3) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص145.

يقصد بالحل التلقائي كما تدل عليه التسمية، قيام حالة من الحالات التي بموجبها يحل بها البرلمان، فحدوث مثل هذا الحل مرتبط ومعتمد على حدوث أمر آخر لإجرائه، فإذا ما تم حدوث مثل هذا الأمر، فإن اللجوء إلى إجراء الحل يكون أمراً محتوماً. وهو بذلك يختلف عن صور الحل الأخرى كالحل الرئاسي والوزاري باعتبارهما نموذجين من صور الحل المختلفة واللذان يحدثان إما بناءً على قرار رئيس الدولة أو طلب الوزارة.

وفي إطار الحل التلقائي يندرج نوعان من الحل: وهما الحل الإلزامي والحل بقوة القانون. ومناط الاختلاف بينهما أنه في النوع الأول من الحل، يجب أن يصدر به مرسوم من الجهة المختصة بإجرائه، أما الحل بقوة القانون فإنه يصدر دون وجوب اتخاذ قرار بالحل ويوضح الدستور عادة كيفية حدوثه.

أولاً: الحل الإلزامي:

وهذا الحل قد يحدث في حالتين، وهما ما سنوضحه تباعًا:

1- الحل المشروط بإقرار المسؤولية الوزارية:

باستقراء بعض الدساتير نجد بأن هناك عدة حالات يتم بموجبها حل المجلس النيابي تلقائياً، فقد يقع الحل التلقائي في حالة إقرار المسؤولية الوزارية، أو حالة الخلاف بين مجلسي البرلمان، ويتم إجراء مثل هذا الحل بموجب نص دستوري مع صدور قرار من رئيس الدولة بإجرائه. ومن الدساتير التي اعتنقت هذه الحالة الدستور التركي الصادر في 19 يوليو سنة 1961، فقد نصت المادة (108) منه على أن: "لرئيس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية إجراء انتخابات جديدة للجمعية الوطنية في مدة ثمانية عشر شهراً، وذلك في حالة استقالة مجلس الوزراء مرتين عقب طرح الثقة بمقتضى المادتين 89، 104. ولرئيس الجمهورية بناء على هذا الطلب أن يقرر الانتخابات الجديدة بعد استشارة رؤساء هيئتي الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ويتم نشر قرار إجراء الانتخابات الجديدة في الجريدة الرسمية، وذلك دون تحديد مدة معينة

لإجراء الانتخابات الجديدة"[1].

ومما يستدعي الانتباه في هذا الصدد، أن النص الدستوري السابق لم يتضمن لفظ "الحل" وإنما استعاض عنه بمصطلح "إجراء انتخابات جديدة"، وهذا يدل بأن إجراء مثل هذه الانتخابات تتم بعد إجراء الحل.

وقد يقع الحل التلقائي في حالة وجود خلاف بين المجلسين الذين يتكون منهما البرلمان، في الدول التي تتبنى مثل هذه الازدواجية، فعند احتدام الخلاف بينهما فإن بعض الدساتير تقضي بضرورة حل المجلسين معاً وإجراء انتخابات جديدة وذلك لتجنب حدوث أزمات دستورية a Constitutional crisises وتحكيم هيئة الناخبين في الخلاف القائم بين المجلسين[2] ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (181) من الدستور اليوغسلافي الصادر عام 1963 والتي تنص على أنه: "إذا تعذر بسبب عدم الاتفاق بين المجلس الاتحادي ومجلس آخر مختص إقرار الخطة والميزانية الاتحادية حتى الميعاد المقرر لبدء العمل بهما يتم حل المجلسان".

كما يقع الحل التلقائي للمجلس في حالة حدوث أزمتين وزاريتين متتاليتين، ويترتب على حدوثهما عدم الثقة بالوزارة الموجودة وعدم الثقة بالوزارة الجديدة ، ويعني هذا المسلك إن عدم استقرار الوزارة تمت معالجته عن طريق تغيير تشكيل البرلمان حيث أنه من المفترض أن الوزارة تستند دائماً إلى أغلبية برلمانية ، فإذا كانت الوزارة لا تستطيع أن توفر لنفسها الاستقرار الكافي بما يهدد الاستقرار السياسي للبلاد فإنه يكون من الملائم – طبقاً لهذه النظم- أن يعاد تشكيل المجلس بطريقة قد تؤدي إلى إفراز أغلبية جديدة تستطيع تشكيل وزارة تحقق هذا الاستقرار[3].

(1) - د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص165.

(2) - د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة بحل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص25.

(3) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص145.

وتطبيقا لذلك فقد نصت المادة (95) من الدستور الألماني الصادر عام 1949 على أن: "تنتهي مدة بقاء الحكومة ككل في عملها إذا أقر مجلس الشعب اقتراحا بعدم الثقة.... وإذا تم التصويت على عدم الثقة بالحكومة الجديدة يعتبر المجلس منحلاً".

وقد يقع حق الحل التلقائي أثر استفتاء الشعب في مسألة معينة للموافقة عليها، ونجد تطبيقاً للحل التلقائي في الدستور المصري الحالي لعام 1971م، وذلك في حالة إقرار مسؤولية رئيس الوزراء من قبل مجلس الشعب وعرض موضوع المسؤولية على الشعب للاستفتاء(1).

فالمادة (127) من الدستور المصري لعام 1971 تنص على أن "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة".

ويتضح لنا من النص السابق أن حل مجلس الشعب في هذه الحالة يأتي ترتيباً على نتيجة الاستفتاء الشعبي، إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية إجراء الحل قبل أن تعلن نتيجة الاستفتاء، فإذا جاءت هذه النتيجة مؤيدة للحكومة، أُعتبر هذا المجلس منحلاً

(1) - سنتعرض لموضوع حل مجلس الشعب تفصيلاً في موضع مستقل من هذا الكتاب.

لأنه لم يعد يمثل الشعب ولم يعد يحوز ثقته.

2- الحل المشروط باستحالة تشكيل الحكومة:

وفي هذه الحالة، وعلاوة على ما سبق ذكره في هذا المقام فقد يقع الحل التلقائي في حالتي عدم إمكانية تعيين رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء. فحال تحقق إحدى هذه الحالات فإن المجلس النيابي ينحل تلقائيا وبقوة الدستور.

وتطبيقاً لذلك فقد نصت المادة (32) من الدستور اليوناني الصادر عام 1975 على أن (ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وإذا لم يحصل الرئيس على أغلبية الثلثين يتم اقتراع آخر بعد خمسة أيام، فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يتم انتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس بعد خمسة أيام من الاقتراع السابق، فإذا لم يحصل الرئيس على هذه النسبة يحل مجلس النواب خلال عشرة الأيام التالية مع إعلان انتخابات جديدة لمجلس النواب، ويوقع قرار الحل من رئيس الجمهورية أو الرئيس بالنيابة)[1].

وكذلك فقد تضمن الدستور الأسباني الصادر 1978 على حالة الحل التلقائي لمجلس النواب في حالة عدم إمكانية تعيين رئيس الوزراء. فقد نصت المادة (99) من الدستور على أن "إذا لم يكن خلال مدة شهرين من تاريخ انتخاب المجلس النيابي حصول أي مرشح على ثقة الكونغرس يأمر الملك بحل المجلس ويأمر بانتخابات جديدة....".

ونجد تطبيقاً لهذه الصورة من الحل في دستور الجزائر لعام 1996 والمعدل لدستور 1989 المادة (81) حيث نصت على: "يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض

(1) - د. زين بدر فراج، المرجع السابق، ص32.

عليه. يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس الحكومة حسب الكيفيات نفسها".

المادة (82): "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني يحل وجوبًا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي وذلك في أجل أقصاه (3) أشهر"[1].

ثانياً: نظام الحل بقوة القانون:

يتم إجراء مثل هذا الحل بقوة القانون ودون انتظار إجرائه على قرار من الجهة المختصة بإجرائه، وإنما يرتبط بأمر معين وجوداً وعدماً، فهذا النوع من الحل توضح إجراءاته وإجراء الانتخابات المترتبة عليه مسبقاً بالدستور.

ولقد ورد نظام الحل بقوة القانون في بعض الدساتير المقارنة، كالدستور الأسباني الصادر في 27 ديسمبر سنة 1978 في المادة (68) فقرة (1)، والتي ربطت بين الاقتراح المتعلق بالتعديل الكلي أو الجزئي لبعض الأحكام الدستورية المتعلقة فقط بالوضع العام للدولة، أو بتنظيم الحقوق والحريات العامة أو المتعلقة بالتاج. ففي هذه الحالة فإنه لابد من موافقة أغلبية الثلثين من أعضاء مجلسي البرلمان، وفي هذه الحالة فإن البرلمان يحل[2].

ومن الدساتير العربية التي أخذت بنظام الحل التلقائي بقوة القانون، الدستور المغربي الصادر سنة 1962 في الفصل (68) منه، والذي جاءت صياغته على النحو التالي: (إذا وافق الاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان، تعين حل المجلس).

الفرع الرابع

الحل الشعبي

يقصد بالحل الشعبي بأن يمارس الشعب حل المجلس النيابي بأكمله، ويكون

(1) - د. عبد الفتاح مراد، الدساتير العربية والمستويات الدولية، الإسكندرية، 2000، ص284.
(2) - د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص178.

ذلك بناء على طلب عدد معين من الناخبين يحدده الدستور، وعندئذ يعرض الأمر على الشعب للاستفتاء، فإذا وافق الشعب على موضوع الاستفتاء بحل المجلس يتم الحل وتجرى انتخابات جديدة لتشكيل المجلس النيابي الجديد، أما إذا رفض الشعب مسألة الحل اعتبر ذلك بمثابة إعادة الثقة للمجلس النيابي[1].

وبطبيعة الحال فإن النتيجة المترتبة على هذا النوع من الحل هي إقالة جميع أعضاء المجلس النيابي وليس عدداً معيناً من الأعضاء، لأن الحل بطبيعته يأتي شاملا للهيئة النيابية ولا يقتصر على نسبة معينة من الأعضاء دون غيرهم.

ويؤدي الحل الشعبي إلى الاستفتاء الشعبي، ونظراً لخطورة النتائج التي تترتب عليه، تشترط الدساتير عادة موافقة أغلبية الناخبين جميعهم ولا يكتفي بأغلبية المصوتين[2]، وقد تم تطبيق هذا النوع من الحل في بعض المقاطعات السويسرية مثل "برن BERNE" في دستور 4 يونيو سنة 1893، وبعض دساتير الولايات الألمانية، كدستور ولاية Bade-WaRTE الصادر في سنة 1953 في الفقرة الأولى من المادة (43) بأن البرلمان Lelandtag يحل بواسطة الحكومة بناء على طلب مئتي ألف ناخب، ويحدث الاستفتاء في مدة ستة أسابيع، فإن جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة الاقتراح بالحل بأغلبية الأصوات تم حل البرلمان، ولا يكون للسلطة التنفيذية في هذه الحالة إلا أن تمتثل لرغبة الشعب[3].

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام بأن هذا النوع من الحل يرتبط ارتباطا بالنظام الديمقراطية غير المباشرة - وهو أحد مظاهرها - والذي بمقتضاه يتم انتخاب البرلمان من الشعب وينوب عنه ويعمل لحسابه على أن يتم الرجوع إلى الشعب

(1) - د. إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص228.
(2) - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص514.
(3) P H LAUVAUX, Le droit de dissolution dans les régimes démocratiques du type Occidental, thése, Paris, 1980, P. 279.

مباشرة في العديد من الأمور الهامة.

وفي تقديرنا بأن هذا النوع من الحل يأتي تجسيداً لمبدأ سيادة الأمة، فإذا كان أعضاء هذا المجلس تم اختيارهم لممارسة السلطة نيابة عن الشعب فإنه من باب أولى بأن يتم إقالتهم من الشعب، وإن كان هذا النوع من الحل قابل للتطبيق في بعض المقاطعات السويسرية، إلا أنه غير قابل للتطبيق في ظل النظام البرلماني والذي يستند إلى استقلال أعضاء المجلس النيابي عن الناخبين بمجرد انتخابهم.

المطلب الثالث

موقف الفقه من استعمال حق الحل

أثار موضوع الحل حفيظة جانب من فقهاء القانون الدستوري حول مدى شرعية وضرورته، بالرغم من تضمين ذلك الحق في النصوص الدستورية وممارسته عملياً في كافة النظم الدستورية البرلمانية المختلفة. وعليه فقد برز خلاف حول مدى شرعية وضرورة الحل، وأدى ذلك إلى ظهور ثلاثة اتجاهات فقهية مختلفة: فالاتجاه الأول، يرى أن حق الحل ينطوي على عدم إضفاء الصفة الشرعية والقانونية عليه، بينما ذهب الاتجاه الثاني إلى إضفاء صفة المشروعية على ممارسته، أما الاتجاه الثالث فيعترف بشرعية ممارسته ولكن ليس بصفة مطلقة، بل يجب اقتصاره على حالات معينة على سبيل الحصر. وسوف نفرد لكل اتجاه من هذه الاتجاهات فرعاً مستقلاً على النحو التالي:

الفرع الأول

الاتجاه المنكر لشرعية حق الحل

يرى أصحاب هذا الاتجاه بعدم شرعية حق حل المجالس النيابية والمنوط بالسلطة التنفيذية، لأن مجرد تضمينه النصوص الدستورية من شأنه التعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني والذي يرتكز على مبدأ توازن هذه السلطات وعدم ترجيح إحداهما على الأخرى.

وقد استند هذا الاتجاه إلى عدة أسس وحجج مختلفة: أولها، إن إناطة سلطة الحل بهيئة السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الدولة فيه اعتداء صارخ على مبدأ سيادة الأمة والتي تحرص كافة الدساتير على احترامه، فالأمة هي التي تنتخب أعضاء البرلمان والذين يمثلون سيادة الأمة وبالتالي فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على تلك السيادة بإنهاء المجلس النيابي قبل الأجل المحدد له، فإناطة الحل بيد السلطة التنفيذية يكون قد سمح للوكيل بعزل موكله الممثل للأمة صاحبة السيادة[1].

فإذا رجعنا إلى التاريخ نجد بأن الحاكم كان كثيراً من الأحيان يلجأ إلى استعمال حق الحل بهدف التخلص من البرلمان ورقابته ليتصرف بذلك حسب أهوائه الشخصية، كما أن إناطة السلطة التنفيذية حق الوصاية على المجالس النيابية من شأنه إضعاف السيادة الوطنية. ومع ذلك فإن هذه الحجة لا قيمة لها، بل إن حق الحل - على عكس ذلك - وسيلة لمنح حق الكلام للشعب وتحكيمه في كل المنازعات الجدية بين السلطات العامة، ووسيلة لتمكين الشعب من إبداء رأيه حول مسألة معينة، هذا في البلاد المتقدمة، أما في الدول النامية فيخشى أن يستخدم الحل للتخلص من مجلس متحرر، والعمل على إخراج مجلس جديد أطوع للحكومة[2].

---

(1) - انظر في ذلك:
- د. محمد ابو زيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص165.
- د. إبراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 125 - 126.

(2) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دار العروبة للطباعة والنشر، دمشق، 1978، ص270.

وثانيها ، فإن الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فالنظام البرلماني يرتكز كما نعرف على أساس الفصل بين السلطات العامة في الدولة ، وعليه فإن قيام السلطة التنفيذية بحل البرلمان يعتبر اعتداء صارخًا على هذا المبدأ الأساسي في النظام البرلماني. ولعل هذه الحجج قد أستند عليها واضعو دساتير الثورة الفرنسية في دستوري 1791 ، 1793بعدم تضمينها حق حل المجالس النيابية(1).

ولذلك فإن بعض الدساتير قد ذهبت بدعوى الإغراق في الديمقراطية والتأكيد على سيادة الشعب إلى عدم منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان(2) ، على اعتبار أن استعمال حق الحل فيه اعتداء صارخ على سيادة الشعب والمتمثلة بإنهاء حياة البرلمان الذي انتخب بواسطة الشعب ويمثل إرادته ومن المفترض أن تكمل هذه البرلمانات مددها الدستورية احتراما لسيادة الأمة.

الفرع الثاني

الاتجاه المؤيد لاستعمال حق الحل

يذهب هذا الاتجاه – على النقيض من الاتجاه السابق - بأن حق الحل يهدف بطبيعته إلى حفظ التوازن بين السلطات في النظام البرلماني على اعتبار أن مثل هذا الحق قرر في الدساتير كسلاح مقابل للمسؤولية السياسية المقرر للسلطة التشريعية ، فإذا كان الحل مناطًا بيد السلطة التنفيذية فإنه يقابله حق آخر يعادله في يد السلطة التشريعية وهو حق إقالة الوزارة عن طريق سحب الثقة منها.

ويحظى هذا الاتجاه بتأييد غالبية الفقه الدستوري، وساق عدد من الحجج التي

(1) - لم تأخذ الدساتير الفرنسية في عهد الثورة الفرنسية بحق حل البرلمان، إلا أنه ظهر في دستور 1814، 1830، ثم اختفى في دستور 1848، لكنه برز في دستور 1852 واستمد في الدساتير اللاحقة.

- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ترجمة عز الدين حسين، الجزء الأول، 1977، ص216.

(2) - د. مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص380.

تبرر وجهة نظره، أولها ، أن رئيس الدولة لا يمكنه بأي حال من الأحوال إساءة استعمال هذا الحق – حق الحل – لأن مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني كحكم بين السلطات[1] يجعله في منأى عن الانحراف في استعمال هذا الحق، وبخاصة إذا ما تم التقيد بالضوابط والقيود التي ترد على استعمال هذا الحق مما يجعل حدوثه أمراً في غاية الدقة والانضباطية الدستورية ويلجأ إليه في حالة النزاع الحاد التي تستوجبه. ثانيها ، أن حق الحل مهما أثير حوله من جدل فهو في النهاية عبارة عن استفتاء للشعب والقصد منه إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بينه وبين ممثليه تمكنه من مباشرة الحكم[2].

وبالرغم من أن حق الحل المقرر للسلطة التنفيذية ينطوي على اعتداء على السلطة التشريعية وخروج عن مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه في حقيقة الأمر نص عليه في الدساتير البرلمانية ليقابل حق سحب الثقة من الوزارة المناط بالسلطة التشريعية، والذي بموجبه يترتب على الوزارة تقديم استقالتها حكما. وبذلك فإن هذين الحقين من شأنهما المحافظة على توازن السلطات إعمالاً لمبدأ الرقابة المتبادلة بينهما. كما أن تضمين النصوص الدستورية بحق الحل من شأنه أن تدرك السلطة التشريعية بأنها إذا ما انحرفت عن النصوص الدستورية المحددة لممارسة اختصاصاتها أن تدرك بأن جزاء ذلك هو حلها وعرض ذلك على الشعب ليقول كلمته فيه.

ويؤيد الأستاذ الدكتور السيد صبري حق حل المجالس النيابية وذلك بقوله "... إن لحل المجالس النيابية، بصرف النظر عن تطوراته التاريخية فوائد عملية فكثيراً ما يلجأ إليه رئيس السلطة التنفيذية دفاعاً عن حقوقه أمام اعتداءات المجالس النيابية. كما يبدو في أحوال عديدة ضرورة واجبة لصالح البلاد. وطبيعة النظام البرلماني تجعل إساءة استعمال هذا الحق نادرة الحدوث لأن رئيس السلطة التنفيذية لا يكون المعارض الشخصي للمجلس النيابي، إذ أن الرئيس بحسب هذا النظام هو الحكم بين الأحزاب

(1) - د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق ، ص 298.
(2) - د . خالد عباس، المرجع السابق ، ص 128.

ووظيفته هي المحافظة على التوازن بين السلطات وعلى ذلك فهو يشرف على الأحزاب ولا يتدخل في منازعاتها.

فاستعماله لحق الحل لا يكون إلا باعتباره حكما بين الأحزاب لا بصفته عاملاً أي صاحب سياسة خاصة وعلى ذلك فحق الحل في النظام البرلماني ليس وسيلة مباحة لرئيس الدولة يستعمله كيفما يشاء فهذا الحق، سواء التجأت إليه الوزارة لنزاع قام بينها وبين المجلس أم طلبه المجلس نفسه لأن أغلبيته ليست بالقوة بحيث تدير شئون البلاد بسهولة، فهو حق يبدو في النهاية كاستفتاء للشعب يقصد به إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بينه وبين ممثليه.

وعلاوة على ما تقدم، فبالرغم مما يبدو بأن حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه على النقيض من ذلك، فهو أقوى الوسائل لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية......" (1).

ويؤيد الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي حق الحل المقرر في الدساتير الحديثة، وذلك بقوله: "...ولقد ذهبت بعض الدساتير بدعوى الإغراق في الديمقراطية وتعميق سلطة الشعب إلى تجريد السلطة التنفيذية من سلاح حق الحل وهو مسلك خاطئ في تقديرنا لأسباب متعددة أهمها فتحه باب الاستبداد من جانب المجالس النيابية على مصراعيه إذ لن تتمكن أي سلطة في الدولة - والحال هكذا - من منعها من التعسف على الإطلاق لتحررها جميعها من أسلحة موازية لحقه في سحب الثقة من الحكومة. يضاف إلى ذلك أن تقرير حق الحل يمكن الشعب صاحب السلطة الأصلي من التعبير عن إرادته وإعلاء لكلمته في النزاع المحتوم بين السلطة التشريعية والتنفيذية. وأخيراً فإنه يتيح لرئيس الدولة فرصة إجراء التعديلات الجوهرية التي له إدخالها في أجهزة الحكم عملاً على استقرار نظام الحكم أو لاعتناق نظام انتخاب جديد أو تلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة وصيانة كيانها من التدمير وهي أمور قد

(1) - د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص253.

لا يتسنى تحقيقها إلا في ظل مجلس جديد...[1].

ويتبين لنا بأن حق الحل وسيلة لتحكيم الشعب فيما شجر من نزاع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فعن طريقه يمكن استفتاء الأمة في هذا النزاع والرجوع إلى هيئة الناخبين لتقول كلمتها فيها، كما أنه يؤدي في نهاية المطاف إلى سيادة الشعب، حيث يكون القول الفصل بعد الحل للناخبين الذي يكون لهم الحق في اختيار من يشاءون من ممثليهم.

الفرع الثالث

الاتجاه الذي يرى اقتصار حق الحل على حالات محددة

يرى هذا الاتجاه التوفيقي بين الاتجاهين السابقين بأحقية السلطة التنفيذية بممارسة حق حل المجالس النيابية، ولكن ممارسة هذا الحق مقيد بشرط عدم المغالاة في استعماله، وعدم المغالاة مقترنة بأن لا يلجأ للحل إلا في حالات محددة على سبيل الحصر وهي:

أولا: اختلاف وجهات النظر بين المجالس النيابية والشعب نفسه، ففي معظم الأحيان تتغير آراء الشعب وميوله السياسية والاقتصادية ويبقى المجلس النيابي على مسيرته الأولى فيجب على رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الشعب فيتم حل المجلس بواسطة وزارة جديدة إذا لم توافق الوزارة القائمة المؤيدة من المجلس على الحل[2].

ثانيا: حدوث نزاع حاد بين الوزارة والمجلس النيابي والذي يتعذر معه حل هذا الخلاف، بحيث تفشل الوزارة في إقناع المجلس بوجهات نظرها مع تجاوز المجلس

(1) - د. مصطفى أبو زيد، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، 1985، ص 485.
(2) - د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص299.

حدوده الدستورية[1].

ونجد تطبيقا لهذا الاتجاه في الدستور اللبناني في المادة (65) إذ حدد نص هذه المادة حالتين يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب وهي:

المادة (65): "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها....".

الفقرة 4، "حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل، ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى".

ولقد واجه هذا الاتجاه الذي يرمي إلى عدم تحديد الحالات التي يجوز فيها لرئيس الدولة والوزارة حل المجلس النيابي انتقادًا من الفقه الدستوري لأن هذا التحديد يضفي الحماية على المجلس نفسه[2]. وفي هذا الاتجاه، يرى الدكتور سليمان الطماوي بعدم تحديد الحالات التي تستدعي الحل على سبيل الحصر، لأن هذا التحديد قد يشكل عقبة في طريق عمل المؤسسات الدستورية في بعض الحالات وأنه من الأفضل أن تصاغ النصوص الدستورية في قوالب عامة في مثل هذه الحالات حتى يترك للعمل والتطبيق يشكل محتواها[3].

الفرع الرابع

رأينا في الموضوع

(1) - انظر: د. علي عبد العال سيد، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مكتبة الثقافة الجامعية، القاهرة، 1999، ص74.

(2) - د. علي عبد العال سيد، المرجع السابق، ص74.

(3) - د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص557.

يعد حق الحل أهم أدوات التوازن بين السلطات في النظام البرلماني بحيث لا تطغى سلطة على أخرى، إذ أصبح صفة ملازمة لهذا النظام، ويستند في الوقت الحاضر على أساس قانوني متمثل في النصوص الدستورية التي تمنح ممارسته في أغلب الدساتير البرلمانية للسلطة التنفيذية ليقابل بذلك حق إثارة المسؤولية الوزارية الذي منح للبرلمان.

كما أن الواقع العملي يستدعي أحيانا إعماله لحل خلافات قائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والرجوع للناخبين للفصل في هذا الخلاف. ومجرد إقراره في الدساتير والتهديد باستعماله قد يؤدي الى حل النزاع الناشب بين السلطتين، ولذلك أقر هذا الحق للسلطة التنفيذية في حل البرلمان عندما يحتدم النزاع بين السلطتين شريطة أن يكون مثل هذا النزاع حاداً مما يجعل من استمرارية التعاون وتسيير عمل السلطات في غاية الصعوبة، وأن هذا الحل هو الوسيلة المثلى والملاذ الأخير للسطة التنفيذية شريطة أن يتم الحل بمراعاة كافة الضمانات التي استلزمتها النصوص الدستورية وعدم التحايل عليها على نحو يضمن عدم إساءة استعماله، وبعيداً عن التعسف بحيث يتم استعماله على الوجه الذي يفي بالغرض من إقراره في صلب الدساتير، لأنه نص عليه من أجل غاية تسمو على إقراره وهو الاحتكام إلى الناخبين، ولا يكون وسيلة لإيقاف الحياة النيابية وسيفاً مسلطاً على حياة المجالس النيابية ، وتستعمله في الوقت الذي ترتئيه السلطة التنفيذية لأبسط الأسباب للتخلص من رقابة تلك المجالس إزاء أهداف معينة ترغب في تحقيقها قد لا يوافق عليها البرلمان.

المبحث الثاني

تطور حق الحل في المملكة المتحدة

نشأت المسؤولية الوزارية في النظام الدستوري البريطاني قبل نشوء حق الحل، فالحل لاحق لنشأة المسؤولية الوزارية، ولقد انبثق مجلس الوزراء Cabinet في انجلترا في القرن السابع عشر والذي انبثق بالأساس من المجلس الخاص THE PRIVITE COUNCIL وهو أحد مجالس الملك الهامة والتي كان يعرض عليه المسائل الهامة، ويُعيَّن أعضاؤه مباشرة من الملك ويسألون أمامه.

وبما أن المسؤولية الوزارية نشأة في ظل النظام القانوني الدستوري البريطاني، سنتعرض لدراسة تطور هذه المسؤولية حتى وصلت إلى صورتها الحالية التي عليها الآن، وهذا يقودنا بطبيعة الحال لدراسة حق حل البرلمان وما يثيره من مسائل متعددة في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: تطور المسؤولية الوزارية في بريطانيا.

المطلب الثاني: نشأة حق الحل.

المطلب الثالث: ممارسة حق الحل في النظام الدستوري البريطاني.

المطلب الأول

تطور المسؤولية الوزارية في بريطانيا

لقد كانت المسؤولية الجنائية أسبق في الظهور من المسؤولية السياسية في انجلترا، فالمسؤولية السياسية لم تظهر فجأة، وإنما مهدت لظهورها مراحل سابقة فهي كما يقال خرجت من باطن المسؤولية الجنائية IMPEACHMENT فهي إذاً أصل المسؤولية السياسية.

وتقتصر المسؤولية الجنائية على الوزير الذي يرتكب جريمة معينة بالإضافة إلى مستشاري الملك، إذ أن حق الاتهام مناط بمجلس العموم وحق محاكمة مناط بمجلس اللوردات. أما العقوبات التي يفرضها مجلس اللوردات بحق من تثبت إدانته فهي تتدرج من الغرامة المالية والمصادرة المالية والسجن والنفي بل تصل إلى الإعدام(1).

ويرى جانب من الفقه بأن وسيلة الاتهام الجنائي وسيلة شائكة ومعقدة، لأنها تستلزم إسناد جريمة للوزير، كما إنها لا توجب في نهاية المطاف المسؤولية التضامنية للوزارة، فمجلس العموم لا يستطيع عزل الوزارة في ظل هذه الوسيلة، وبذلك فقد قال اللورد تمبل TEMPLE في ذلك "إن الوزارة ليست مسئولة كهيئة موحدة، وإنما الوزراء مسئولون كموظفين من موظفي التاج"(2).

وفي عام 1376 حدث أول تطبيق لطريقة الاتهام الجنائي، إذ اتهم اللورد لاتمير LORD LATIMER - وكان يشغل منصب مستشار الملك – بتهمة عدائه لفكرة الإصلاح الديني والتي تهدف إلى منح الكنيسة المزيد من الاستقلالية، وتمت محاكمته بالغرامة المالية والعزل.

وقد توقف البرلمان في استخدام وسيلة الاتهام الجنائي وتحديدا خلال حكم أسرة التيودور والتي استمرت منذ عام (1485- 1603) ويرجع ذلك إلى مهادنة تلك الأسرة للبرلمان مما حدا بالبرلمان التنازل عن بعض اختصاصاته للملك هنري الثامن.

---

(1) Impeachment became apolitical weapon wielded by parliament for striking at unpopular royal policies. following the granting of aroyal pardon to aforestall his impeachment. ECS WADE AND A.W BRADLEY , Op. Cit. P.106.

- طبقت عقوبة الإعدام مرتين لطريقة الإتهام الجنائي، الأولى سنة 1641 على الكونت سترافورد، والثانية سنة 1645 على الأسقف لويد.
- د. إسماعيل غزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، بيروت، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، 1996 ص273.
- د. خالد عباس، المرجع السابق، ص45.

(2) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 203 – 204.

وعلاوة على ما سبق فان ظهور إجراء (الإعدام المدني) ساعد على إيقاف تطبيق وسيلة الاتهام الجنائي ويكون بمقتضى هذا الإجراء إعدام أي شخص دون محاكمة أو نفيه أو مصادرة أمواله، رغم أن القوانين السارية المفعول لا تجرم الأفعال المنسوبة للفرد الصادرة في حقه مثل هذا الإجراء(1).

وفي عهد أسرة ستيوارت والتي تولت الحكم من عام (1603- 1688) عادت وسيلة الاتهام الجنائي بالظهور مرة أخرى وتكررت حالات الاتهام حتى بلغ عددها سبعين حالة ابتداء من عام 1621 وحتى عام 1702 مما أطلق على هذا العصر عصر الاتهامات(2).

وبناءً على كيفية إعمال هذه الوسيلة – الاتهام الجنائي – فإنها لم تنج من سهام النقد التي وجهت إليها ويأتي في مقدمتها، بأن خطأ الوزير رغم خطورة النتائج المترتبة عليه نظراً لعدم تجريم تلك الأفعال في ضوء النصوص القانونية، مما يترتب عليه إفلات الوزراء من سلطة الاتهام وبالتالي من المساءلة الجنائية. ولذلك كان لابد من التريص بالوزراء حتى يصدر من أحدهم أعمالاً مجرمة كالرشوة أو الاختلاس أو ما شابههما(3).

كما أن الملك يستطيع في سبيل إفلات أحد الوزراء من المساءلة قيامه بحل مجلس العموم أو إصدار حق العفو من الحكم الصادر بالاتهام مما يجعل هذه الوسيلة لا تخلو من الطابع الهزلي وعدم الجدية.

وقد واجه مجلس العموم حق العفو الذي يتمتع به الملك أثناء تحريك المسؤولية بواسطة الاتهام وقرر بطلانه، وترتب على ذلك صدور قانون توارث العرش

---

(1) - د. عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص48 وما بعدها.

(2) - د. السيد صبري، المرجع السابق، ص107.

(3) - د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1978 ص 42- 43.

Ac of SETTLEMENT في عام 1702.

وخلال القرن السابع عشر وتحديدا في فترة حكم أسرة استيورات ظهرت صورة جديدة من صور الاتهام وهي المسؤولية السياسية والتي بموجبها يستطيع البرلمان تجريم الأفعال التي تنطوي على أخطار جسيمة رغم عدم تجريمها في قانون العقوبات. بالإضافة إلى الجنايات والجنح المنصوص عليها في هذا القانون(1).

ويكاد فقهاء القانون الدستوري يجمعون على أن أول تطبيق لمفهوم المسؤولية الفردية كان في سنة 1741 عندما طلب أعضاء مجلس العموم البريطاني من رئيس الوزراء "ولبول Walpole" تقديم استقالته، فما كان منه إلا أن رفض القيام بذلك في بادئ الأمر، وأمام إصرار المجلس على تقديم استقالته واتهامه بارتكاب جرائم، اضطر إلى هذه الاستقالة(2).

ويلاحظ أن طبيعة هذه الاستقالة تدل على أنها تمت دون محاكمة جنائية، وهذا يدل على تطور في النظام القانوني للمسؤولية وتحولها من المسؤولية الجنائية إلى المسؤولية السياسية، إلا أنها اقتصرت على المسؤولية الفردية دون المسؤولية الجماعية.

أما بالنسبة للمسؤولية الجماعية أو التضامنية فقد بدأت في عهد وزارة اللورد نورث "LORD NOR" والذي كان أداة طيعة في يد الملك ويعمل وفقاً لرغباته وأهوائه وعمل في بداية تسلمه رئاسة الحكومة على كسب عطف أغلبية أعضاء مجلس العموم، ولكن هذه الأغلبية تحولت ضد سياسته وبخاصة فيما يتعلق بالمستعمرات الأمريكية، وقد حاول اللورد نورث بكسب دعم أعضاء مجلس العموم لكنه تعرض إلى هجوم ضد سياسته من أحد أعضاء حزب المعارضة السيد" فوكس FOX " وطالبه بالتخلي عن رئاسة الحكومة، وأضطر بذلك إلى تقديم استقالته في مارس 1782 وقد أصدر البرلمان في ذلك الوقت قرارين يتعلقان بسحب الثقة من " نورث" ووزارته، والذي

---

(1) HAURIOU, DROIT CONSTITUTIONNEL et institutions politiques,edit montchresti Paris, 1970, p. 223.

(2) - د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 604.

حدث أن نورث سبق الاقتراع على القرار الثاني وقدم استقالته قبل صدوره[1].

وهذه الاستقالة لم تقتصر على رئيس الوزراء وحده بل شملت كافة أعضاء الوزارة، ذلك أن سحب الثقة من رئيس الوزراء هي بطبيعة الحال سحب الثقة من الوزارة بأكملها. وبذلك نشأ أول تطبيق للمسؤولية التضامنية في النظام الدستوري البريطاني.

ومنذ ذلك الوقت استقرت قواعد المسؤولية السياسية للوزارة بشقيها الفردية والسياسية وتحولت من نظام المسؤولية السياسية الجنائية إلى المسؤولية السياسية الخالصة، والتي يترتب عليها استقالة الوزارة بأجمعها أو الوزير بصفته الشخصية.

وعليه فإن مجلس الوزراء كهيئة واحدة يعتبر مسؤولاً عن تشكيل وإدارة السياسة العامة والذي بدوره يعتبر مسئولا أمام البرلمان الذي يمارس الرقابة عليه ويوجهه وتشمل هذه الرقابة كافة الوزراء وأعمال أقسامهم الإدارية التابعة لهم[2].

The Cabinet, as a collective body, is responsible for formulating the policy to be placed before parliament and is also the supreme controlling and direction body of the entire executive branch . Its decisions bind all minister and their officers in the conduct of their departmental business.

وقد تم إعمال قواعد المسؤولية السياسية في إنجلترا في العصر الحديث عدة مرات وبمناسبات مختلفة. ففي عام 1956 على أثر اشتراك القوات البريطانية في العدوان الثلاثي على مصر، مما أدى إلى تمرد بعض أعضاء البرلمان من حزب العمال المعارض ، وكذلك بعض أعضاء الوزارة احتجاجا على قرار الحكومة بالاشتراك في هذا العدوان، وقد نتج عن هذا التمرد استقالة بعض أعضاء الحكومة بالإضافة إلى استقالة رئيس الوزراء (إيدن) لتجنب المساءلة في مجلس العموم[3].

---

(1) - د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص604.
- د. السيد صبري، المرجع السابق، ص145.

(2) S.E. Finer Vernon and Bernard. Op. Cit. P80.
(3) Anup KAPUR, Op. Cit., P.78.

وفي عام 1940 طلب البرلمان الإنجليزي من رئيس الوزراء Neville Chamberlian تقديم استقالة الحكومة على أثر انضمام مجموعة برلمانية محافظة الى حزب العمل للتصويت بسحب الثقة من تلك الوزارة ، مما أرغمها على تقديم استقالتها ، لأنها لو استمرت في الحكم لازدادت المعارضة داخل حزب المحافظين وتعذر على الوزارة أداء رسالتها[1].

وحديثا في عام 1979 سحب البرلمان البريطاني الثقة من الحكومة العمالية "جيمس كالاهان" Mr. Callayhan، مما أدى بالوزارة إلى طلب حل البرلمان من الملكة وحل بذلك البرلمان. وعندما أجريت الانتخابات العامة حظي حزب المحافظين بزعامة "مارجريت تاتشر" على أغلبية قوية في مجلس العموم، وشكلت الحكومة برئاستها وكان أول سابقة بأن تشغل سيدة هذا المنصب في المملكة المتحدة[2].

أما بالنسبة للمسؤولية الفردية فنجد تطبيقات لها وكان أبرزها عندما تم قدم وزير الزراعة " توماس " Thomas Dugdale استقالته في عام 1954 إثر المساءلة التي تعرض لها بسبب قيام بعض موظفي وزارته - دون علمه - بتأجيرهم لأرض زراعية لشخص ما، وهذه الأرض تعود ملكيتها إلى عائلة أخرى أجرّتها لوزارة النقل الجوي منذ 1937 خلال الحرب العالمية الثانية[3].

ويرى جانب من الفقه بأن إثارة المسؤولية الوزارية في إنجلترا من الناحية العملية غير مطبقة، فمنذ سنة 1895 وحتى سنة 1979 لم يتم سحب الثقة من حكومة بريطانية[4]. وفي هذا الصدد يرى العميد الفرنسي (فيدل) أنه من زمن بعيد لم تقدم حكومة بريطانية استقالتها على أثر سحب ثقة مجلس العموم منها، وحق البرلمان في

---

(1) - د. عبدالله ناصف، المرجع السابق، ص 142 - 143.
(2) E .C.S . Wade and A. W .Bradley .op, cit , p. 54
(3) D . M .M. Scott and D.L . KOBREN , O Level British Constitution , third edit, London , 1979, P. 109
(4) - د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974- 1975، ص120.

سحب الثقة من الحكومة قد سقط بعدم الاستعمال(1) لأن الحكومة تنبثق من حزب الأغلبية في مجلس العموم، مما يجعل من الصعوبة بمكان قيام المجلس بحجب الثقة عنها إلا ضد حكومات ائتلافية، وهو أمر نادر الحدوث في بريطانيا. ولذلك فإن هذه الحكومة لا تخشى في الوقت الحاضر من مسألة حجب الثقة عنها، مما يترتب عليه اختفاء ظاهرة المسؤولية السياسية للوزارة في بريطانيا(2).

بينما ذهب اتجاه آخر في الفقه الدستوري على عكس ما ذهب إليه الاتجاه الأول، بأنه تم إعمال قواعد المسؤولية الوزارية في انجلترا عدة مرات وبفترات متفاوتة، وهذا واضح من خلال التطبيقات المختلفة التي تم بموجبها مساءلة الحكومة وبالتالي إقالتها(3).

وبدورنا فإننا نرى بأنه تم تطبيق قواعد المسؤولية الوزارية في النظام الدستوري البريطاني عدة مرات، كما أن الانقطاع لفترات زمنية طويلة ودون تطبيقه لا يعني بأي حال من الأحوال إلغائه أو اندثاره. فهناك الكثير من النظم الدستورية لم يتم تطبيق بها قواعد المسؤولية الوزارية ولا يمكن القول بعدم وجود النظام القانوني لهذه المسؤولية. وإن كان البرلمان والوزارة في واقع الأمر يفرزها حزب الأغلبية في مجلس العموم لكن لكل هيئة منهما مجاله الخاص، فالوزارة تنفذ وتدير السياسة العامة تحت إشراف البرلمان، فإذا انحرفت الحكومة عن المجال المحدد فإن ذلك قد يؤدي إلى مساءلتها سياسيا، إلا أن هذا الوضع لا يتيح أدنى فرصة لإقرار مسؤولية الحكومة سياسيًا من الناحية التطبيقية حتى مع تحقق هذه المسؤولية عمليًا.

المطلب الثاني

(1)- George Vedel , Institutions Politiques du monde contemporains, Paris, 1972-1973, P.352

(2) - د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، 1994، ص53.

(3) Anup, KAPUR, Op. Cit., P. 79.

نشأة حــق الحــل

نظرا لغياب التشريعات التي تحدد مدة البرلمان الإنجليزي، فقد كان الملك وحده هو الذي يحدد أجله، وغالبا ما يحله عند الانتهاء من الغاية التي دعي لها، ويدعو إلى إجراء الانتخابات العامة لاختيار أعضاء البرلمان(1)، وبذلك فقد كانت إرادة الملك وحدها تسير عمل البرلمان من حيث بدء الجلسات واستمرارها.

وكان للملك حق إيقاف الحياة البرلمانية جزئيا ، ويترتب على ذلك عند بدء الحياة النيابية وعودة البرلمان إلى إثارة مشروعات القوانين التي كانت معروضة على البرلمان السابق من جديد وكأنها تعرض لأول مرة.

كان الملك قبل القرن الثاني عشر يملك جميع الصلاحيات التشريعية، وفي فترات لاحقة اعتاد المقربون من الملك عقد اجتماعاتهم معه على شكل مجلس استشاري سمي (المجلس العام للمملكة) Magninum Coucilium وخلال القرن الثالث عشر أطلق على المجلس المذكور أسماء مختلفة ومنها "البرلمان". وكان هذا المجلس يتألف من النبلاء وكبار رجال الدين، وفي فبراير 1265 جرى لأول مرة استدعاء فارسين عن كل مقاطعة ليجلسا إلى جانب رجال الدين والنبلاء. وهذا الحدث يعتبر دلالة على نشأة أول برلمان إنجليزي وكان هذا المجلس لا يملك صلاحية الاجتماع تلقائيا دون دعوة الملك للانعقاد، فكان يستشير بعض أعضائه حول المسائل ذات الطابع القضائي(2).

ومع الضغوط المتزايدة ظهرت أهمية المجلس للانعقاد بصورة مستمرة، وذلك بضرورة عرض أي قانون يقوم الملك بإصداره على ذلك المجلس لأخذ رأيه فيه، ومن هنا بدأت أهمية هذا المجلس في عملية التشريع، كما ازدادت اختصاصات المجلس الكبير فيما يتعلق بالمسائل القضائية فمنح حق الإشراف على المحاكم العليا في المملكة.

---

(1) WADE and BRADLEY , Op , Cit. , P .239.
- In the absence of aregular term for the life of parliament fixed by statute , the sovereign may by the prerogative dissolve parliament and cause ageneral election to be held

(2) - د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص527.

وفي سنة 1295 وفي عهد الملك إدوارد الأول أصبح البرلمان الإنجليزي أكثر تمثيلاً لفئات الشعب، إذ اضطر الملك - تحت ضغط الحاجة للمال لإعداد الجيش - إلى تشكيل لجان من هيئات الأمة الثلاث، فضم نوابا عن رجال الإكليروس والمقاطعات والمدن والبنادر بالإضافة إلى جانب من رجال الدين والأشراف، ولذلك فقد أدى ذلك التشكيل إلى وصف برلمانهم بالبرلمان النموذجي Model Parliament والذي كان يضم أكثر من 400 شخص[1]. وفي سنة 1330 صدر قانون يجتمع البرلمان عدة مرات سنويًا. وكان الملك يدعو المجلس للانعقاد بصورة مؤقتة عند الحاجة للإعانات المالية.

وفي نهاية القرن الرابع عشر انقسم البرلمان إلى مجلسين – والذي يطلق عليه حاليا ازدواجية المجالس النيابية – مجلس يضم الأشراف والأساقفة أعضاء المجلس الكبير، وأطلق عليه فيما بعد "مجلس اللوردات"، والمجلس الآخر يضم نواب المقاطعات والمدن والمراكز وأطلق عليه فيما بعد مجلس العموم. وفي عام 1351 بدأ كل مجلس من مجلسي البرلمان يعقد اجتماعاته في مكان خاص ومنفصل عن المجلس الآخر، وابتداءً من سنة 1377 أخذ أعضاء كل مجلس ينتخبون رئيسا من بينهم أطلق عليه اسم SPEAKER[2].

وفي عهد النورمانديين اشتد الصراع بين الملك والبرلمان وقد نجم عن هذا الصراع الاعتراف بالحريات الشعبية التي أقرها الملوك عند ارتقائهم العرش، والتي قد حصل عليها الشعب الإنجليزي في السنوات 1101، 1136، 1154، وهي ثلاثة تشريعات تتضمن احترام الحريات. وقد كانت امتيازات الملك كبيرة مقارنة بسلطات البرلمان، والمقتصرة على إصدار بعض التشريعات مقارنة بحق الملك في عمل اللوائح وإصدارها بعد استشارة المجلس الخاص privte council.

---

(1) Anup KAPUR, Op. Cit., P. 27- 28.
(2) - Gwendolen m . Carter, The Government of the united kingdoom , scond edit , Harcourt, Brace and world , Inc , 1967, p. 22

وفي عصر التيودور Tudor الذي امتد من عام (1485- 1603) تميزت هذه الفترة بتركيز السلطة في يد التاج البريطاني، وشهدت هذه المرحلة نشوب الحرب الأهلية بين أسرة "لنكستر" الحاكمة وأسرة "يورك" المنازعة لها، وأطلق على هذه الحرب، حرب الوردتين ، واتبع سياسية عدم المحاولة بمجابهة البرلمان وعدم دعوته للانعقاد إلا في حالة الضرورة القصوى ولفترات قصيرة(1).

وفي عهد أسرة ستيوارت التي امتدت من عام (1603- 1688) تولى شارل الأول الملكية والذي كان متشبعا بفكرة ونظرية التفويض الإلهي ومنازعته للبرلمان الذي أدى به إلى المشنقة، إذ أجبر البرلمان الملك شارل الأول على إصدار ملتمس الحقوق عام 1628، ويحظر هذا الملتمس فرض أي ضريبة مالية دون موافقة البرلمان وعدم حبس أي شخص دون تهمة وعدم إعلان الأحكام العرفية(2)، وعلى أثر ذلك أعلنت الجمهورية برئاسة " أولفر كرومويل " OLIVER GROMMWELL الذي اتصف حكمه بالدكتاتورية وتعليق الحريات الفردية.

وقد حاول الملك شارل الأول حل البرلمان حتى يستطيع أن يفرض الضرائب دون رقابة، وإزاء مقاومة البرلمان لذلك الإجراء، مما حدا به إلى القدوم إلى البرلمان وقال عبارته الشهيرة التي تدل على الهيمنة على البرلمان "تذكروا أن البرلمانات في يديّ أدعوها وأعقدها وأحلها، وعل قدر ما أجد من ثمرات حسنة أو سيئة أبقيها أو ألغيها.... لا تعدو هذا تهديدا، لأني أربأ بنفسي أن أهدد أحدًا لم يكن مساويا لي..." (3).

وعقب إعدام الملك شارل الأول أعلن كرومويل عام 1649 الجمهورية في إنجلترا، وقد تم إلغاء مجلس اللوردات وأبقى على مجلس العموم فقط، وعلى أثر الخلاف بين"كرومويل" ومجلس العموم والمتعلق بحل البرلمان واشتراط بعضهم العودة

(1) Anup KAPUR, Op. Cit., P.29.

(2) - د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص147.
- د. عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص168- 169.

(3) - د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص273.

كأعضاء في المجلس الجديد قام" كرومويل" بطرد أعضاء هذا المجلس بالقوة، وفي عام 1653 عين " كرومويل" لجنة برئاسته لاختيار أعضاء البرلمان لكنها لم تنجح في ذلك بسبب النزاع الذي نشب بين اللجنة، وقد تم في ظل هذه الفترة اختيار عدة برلمانات وقام بحلها[1]. وفي مرحلة لاحقة اضطر معها " كرومويل" إلى الدعوة لإجراء انتخابات عامة لاختيار أعضاء البرلمان الجديد نظرًا لحاجته إلى المال، والذي أعاد هذا البرلمان مجلس اللوردات إلى الوجود بعد ما تم إلغاؤه[2].

ويمكن القول بأن هذه الفترة اتسمت بالدكتاتورية، إذ حكم كرومويل بمفرده مع غياب البرلمان لفترات طويلة ، وهذا أدى إلى عودة أسرة ستيوارت إلى الحكم مرة ثانية ومحاولة أحد ملوكها جيمس الثاني بإعادة الملكية المطلقة، مما أدى ذلك إلى انتقال الملكية إلى أسرة أورانج والتي تميزت هذه المرحلة بسن قانون يحد من امتيازات التاج وظهور نظام الوزارة.

وفي عهد الملك جورج الثالث بدأ النظام البرلماني بصورته الكاملة يتضح وتتشكل معالمه الرئيسة، بحيث أن الوزارة التي تحكم يجب أن تكون من أحد الحزبين الرئيسين الحائز أحدهما على الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم[3]، وقد أكتمل النظام البرلماني خصائصه الأساسية في عهد الملكة فكتوريا التي حكمت من فترة (1837- 1901)، وهذا يؤكد لنا بان النظام البرلماني البريطاني لم ينشأ دفعة واحدة وإنما مر بعدة مراحل تاريخية طويلة حتى وصل إلى مرحلته الحالية مما أضفى على هذا النظام طابعه الخاص الذي يختلف عن أي نظام برلماني آخر مطبق في الدول التي حاولت الإقتداء به.

وفي الوقت الحاضر يتكون البرلمان من مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس اللوردات ويقصد بالبرلمان من الناحية الشكلية هو الملك ومجلس اللوردات ومجلس

---

(1) - د. يحيي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص200.

(2) - د. عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص142.

(3) Anup KAPUR, Op. Cit., P. 33.

العموم، فهذه القوى تشكل السلطة التشريعية، فالتشريعات لا تصلح نافذة المفعول إلا بموافقة الملك عليها، فالتاج يشارك في العملية التشريعية تحت مبدأ الملك في البرلمان King in parliament[1].

- مجلس العموم:

يتكون مجلس العموم البريطاني عن طريق الانتخاب العام المباشر لجميع أعضائه لمدة خمس سنوات بموجب القانون الصادر سنة 1918 ويتمتع كل مواطن بلغ إحدى وعشرون عامًا بحق الانتخاب دون أي شروط أو قيود مالية أو تعليمية ودينية، ولا يكون هناك مانع قانوني يحول دون ممارسة هذا الحق.

ويبلغ عدد أعضاء مجلس العموم 635 عضواً وتوزع العضوية في مجلس العموم على الأقاليم الخمسة المكونة للملكة المتحدة على النحو التالي: اسكتلندا 71 عضواً، ويلز 36 عضواً، إيرلندا الشمالية 12عضواً ، وباقي الأعضاء وعددهم 516 لإنجلترا[2].

ويمارس مجلس العموم صلاحيات واسعة في النظام السياسي البريطاني عن طريق اللجان المتعددة فهو مركز الثقل الحقيقي بالنسبة للعملية السياسية ورسم السياسات العامة، ويتمثل دوره الأساسي في العملية التشريعية والمالية، ويملك حق مراقبة الحكومة وحق ممارسة منح الثقة للحكومة وسحبها.

- مجلس اللوردات:

يعد مجلس اللوردات أسبق في الظهور من مجلس العموم، ويتكون من عدد من الأعضاء وهو من مخلفات الإقطاع الذي ساد إنجلترا، ويمكن تصنيفهم على النحو

---

(1) Parliament consists of the Queen , the Houses of Lords and the House of Commons .Although both Houses meet in the palace of Westerminster, they sit separatly and are constituted on entirely different principles.

(2) The British Parliament, British Information Services, London, 1975, P.5
- Paul Silk, How Parliament works, first puplished, mackays of chatham LTD, England, 1987, P.8.

التالي[1]:

أ – حاملو لقب لورد وهم فئتان: فئة النبلاء الذين يتوارثون ويبلغ عددهم 800 شخص يحمل هذا اللقب ويشكلون البنيان الرئيسي للمجلس، بالإضافة إلى الفئة الذين يحصلون على هذا اللقب لمدى الحياة دون الحق في توريثه بموجب القانون الصادر سنة 1958 والذي بموجبه يمنح الحق للتاج البريطاني بمنح اللقب لبعض الشخصيات العامة التي أدت خدمات جليلة للدولة.

ب- ثلاثة أمراء من العائلة المالكة ويمنحون لقب لورد.

ج- ستة عشر لورد من اسكتلندا يختارهم لوردات اسكتلندا لمدى الحياة وستة لوردات من مقاطعة ايرلندا يختارهم لوردات ايرلندا لمدى الحياة.

د – بعض كبار رجال الدين والأساقفة وعددهم عشرون أسقفاً.

و- تسعة من كبار قضاة محكمة الاستئناف LORD OF APPEAL يمنحون لقب لورد ويشكلون المحكمة العليا داخل مجلس اللوردات.

ورغم ضخامة عدد أعضاء مجلس اللوردات والذي يتجاوز رقميا 1171 عضواً إلا أن الملاحظ أن نسبة الحضور ضئيلة وهناك عدم انتظام في حضور الجلسات العادية والتي لا يتجاوز حضورها 100 عضو[2].

أما أهم وظائف مجلس اللوردات، فقد كان هذا المجلس هو المعبر عن الحياة البرلمانية البريطانية إلا أن دوره قد تضاءل، فلم يعد يمارس الرقابة على الوزارة أو منح الثقة، بالإضافة إلى تضاؤل هذا الدور في المسائل التشريعية فلم يعد يملك صلاحية

(1) - Andrew Adonis, Parliament Today, Manchester University Press, England, 1990, P.128
(2) Paul Silk, Op. Cit., P. 17.

الاعتراض المؤقت على القوانين وخاصة القوانين المالية وفقا لقانون 1911، ففي هذا العام نشبت أزمة مالية بشأن قانون الضريبة على الدخل، فصدر قانون يجرد مجلس اللوردات من صلاحية النظر في مشروعات القوانين ذات الطابع المالي money Bill(1) والتي تمكنه من تأخير القوانين التي يوافق عليها مجلس العموم. بالإضافة إلى الوظيفة القضائية التي يمارسها مجلس اللوردات، فهو محكمة الاستئناف العليا في المملكة المتحدة، والمتمثل بعدد من اللوردات يقومون بهذه المهمة.

ويتم افتتاح البرلمان من قبل الملكة عندما يجتمع مجلس العموم المنتخب. وقد قال السيد DELOLME أن البرلمان الإنجليزي في القرن الثامن عشر يستطيع عمل أي شي سوى أن يحول الرجل إلى مرأة أو العكس ، وهذا يعبر عن قوة وسلطة البرلمان نظراً لعدم وجود قوانين وتشريعات تحد من سلطاته بل لا يمكن إلزامه بقاعدة معينة ولو كانت صادرة عنه The parliament cannot bind it self.

المطلب الثالث

ممارسة حق الحل في النظام الدستوري البريطاني

(1) - بموجب قانون 1911 فإن صلاحية مجلس اللوردات في اطار القوانين الأخرى تقتصر على رفضها وتأجيل نفاذه، ويحق لمجلس العموم بعد مرور سنين أن يقر المشروع وحده ويصبح نافذا . وفي عام 1949 عارض مجلس اللوردات تأميم صناعة الصلب ، فاصدرت الحكومة العمالية قانونا جديدا يقيد المجلس بحيث يترتب على تأجيل نفاذ القانون لدورتين متتابعتين أو سنة واحدة.

The 1911 Act, made three main changes: a- it reduce the life of parliament from seven to five years. B- it removed the power of the Lords to veto or dely money bills ; and, c- in the case of other puplic bills , apart from abill to prolong the life of parliament , the veto of the Lords was abolished and there was substituted apower to dely legislation for two years.

- WADE and BRADLEY, Op, Cit, P .191.

يشير التاريخ الدستوري الإنجليزي بأنه عندما يحتدم النزاع بين الملك والبرلمان فما كان أمام الملك إجراء إلا حل البرلمان وهذا ما تم فعلاً سنة 1629 فقد استمر الملك يحكم بمفرده لمدة أحد عشر عاما وحتى سنة 1640 وبمعاونة بعض الوزراء المقربين، ولكن نظراً لحاجة الملك إلى المال لمجابهة الجيش الاسكتلندي اضطر معه الملك إلى دعوة البرلمان للانعقاد(1).

واستقرت التقاليد البرلمانية بأن يظل البرلمان قائماً ما لم يتم حله من قبل الملك الذي دعاه للانعقاد أول الأمر ما دام جالسا على العرش. وقد صدر عام 1694 قانون يحدد مدة البرلمان البريطاني بمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات دون إجراء انتخابات جديدة، وعرف هذا القانون بـ TRONNAL ACT. وفي عام 1715 أقر البرلمان قانون SPTENNIAL ACT والذي بموجبه حدد مدة البرلمان بسبع سنوات.

وبالرغم من تحديد مدة البرلمان بخمس سنوات وفقا لقانون البرلمان الصادر سنة 1918، إلا أن الملك يستطيع حله بناءً على طلب رئيس الوزراء قبل إتمامه تلك المدة المحددة. وتدل التطبيقات الدستورية البريطانية أنه من النادر أن يستمر البرلمان لأكثر من أربع سنوات، ففي أعوام 1923، 1931، 1951، حل البرلمان الإنجليزي لأسباب سياسية قبل إتمام المدة المحددة له – الفصل التشريعي – بمدة طويلة.

ونظراً لما يثيره استعمال حق الحل في بريطانيا من مسائل متعددة، فإننا سنتطرق لهذه المسائل المتعلقة بحل البرلمان من قبل الملك بالإضافة إلى أهم التطبيقات المتعلقة بممارسة حل البرلمان في عدة أفرع على النحو التالي:

الفرع الأول

سلطة الملك بحل البرلمان دون أو ضد نصيحة الوزارة

Dissolution without or against advice

(1) - د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص147.

من الجدير بالذكر في هذا المقام أن العرف Convention هو الذي يحكم ممارسة حل البرلمان في بريطانيا، فالملكة ملزمة بإتباع هذه الأعراف التي تحكم هذه الممارسة. ففي الظروف العادية فإن ممارسة الملكة لحق حل البرلمان يتم بناءً على طلب أو نصح رئيس الوزراء، وفي الوقت نفسه فإن عليها عدم القيام بهذا الإجراء إلا إذا طلب منها ذلك من قبل رئيس الوزراء، وبذلك فإنه يتضح بأن سلطة تحريك ممارسة حق الحل تبدأ من قبل رئيس الوزراء الذي يملك صلاحية استعمال هذا الحق في الوقت المناسب، والذي يعتبر هذا التوقيت سلاحا مهما في يد مجلس الوزراء وخاصة رئيس الوزراء[1].

فإذا تم هزيمة الحكومة في الانتخابات العامة فان من واجب رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة مباشرة إذا ظهر من خلال الانتخابات العامة أن هناك حزب آخر فاز بالأغلبية أو عدم قدرة الحكومة على حيازة الثقة من مجلس العموم، فإن على رئيس الوزراء إما القيام بالنصح بحل البرلمان أو تقديم استقالته وزملاءه الوزراء، وعند اتخاذ طريقة حل البرلمان - الطريقة المألوفة - فإن الوزراء يظلون محتفظين بمقاعدهم أثناء فترة الانتخابات العامة.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هل تملك الملكة القيام بحل البرلمان بقرار من تلقاء نفسها دون مشورة أو نصح مجلس الوزراء متمثلا ذلك في شخص رئيس الوزراء؟

بموجب القانون فإن الملكة في إنجلترا تستطيع حل البرلمان (مجلس العموم) عندما ترغب في ذلك، ولكن تصرفها هذا قد يكون غير دستوري بمعنى (ضد الأعراف السائدة) Contrary to Convention.

ويجمع فقهاء القانون الدستوري بأن الملك في بريطانيا لا يستطيع في غالب الأحيان القيام بحل البرلمان إلا بناءً على مشورة الوزارة، لأنه يتطلب أمراً صادراً من

---

(1) Hood Phillips, Op, Cit. , P. 150.

المجلس الخاص ورئيس الوزراء والذي يتحمل مسؤولية الدعوة لهذا المجلس والذي يطلب من اللورد رئيس المجلس إعلان ذلك الحل(1) وذلك تماشيا مع مقتضيات النظام البرلماني بعدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة؛ وإنما تكون المسؤولية للوزارة أمام الهيئة النيابية والتي تتحمل مسؤولية الملك بحل البرلمان، وعليه فإن الملك بحاجة إلى نصيحة وزرائه باتخاذ قرار الحل من عدمه.

وترتيبًا على ما سبق فإنه يمكن القول بأن الملكة تستلزم نصيحة ومشورة الوزارة عند رغبتها في حل مجلس العموم، بحيث لا تستطيع التصرف بصورة ارتجالية دون الأخذ بهذه المشورة، وهذا يعني بطبيعة الحال بأن الملكة تملك المبادرة باقتراح الحل وهذا الاقتراح قد يحظى بقبول الوزارة وفي هذه الحالة فإن سياسة الملكة والوزارة تكون في اتجاه واحد، وعلى العكس من ذلك إذا لم تحظ هذه الرغبة بقبول من مجلس الوزراء فان الملكة قد تأخذ بالمبادرة بإقالة الوزارة.

الفرع الثاني

إقالة الحكومة التي ترفض النصح بالحل

Dismissal of a government that refuses to advise dissolution

تشير التطبيقات الدستورية والمتعلقة بمسألة اقالة الوزارة التي ترفض النصح للملكة بحل البرلمان، كان آخر تطبيق لها حدث في عام 1783 عندما تم إقالة الحكومة بمناسبة مناقشة موضوع الحكم الوطني الأيرلندي.

وبإمكان الملكة إقالة الحكومة التي ترفض النصح بعدم حل البرلمان وتعيين وزارة جديدة تتفق مع وجهات نظر سياسات الملكة، وقد عبر الفقيه الإنجليزي" ديسي Dicey" عن رأيه حول تلك الفكرة بقوله "بإمكان الملكة إقالة الوزارة التي ترفض

(1) Jenning , Cabinat Government, Op, Cit , p . 312

النصح بالحل إذا كان لديها من الأسباب ما يدعوها للاعتقاد بأن سياستها تحظى بدعم من مجلس العموم إلا أنها في الوقت ذاته غير موافق عليها من قبل الناخبين"[1].

أما عن موقف الفقه الدستوري من إجراء الملك بإقالة الحكومة التي ترفض الحل. فقد تردد الفقه الدستوري بين المؤيد والمعارض لهذا الحق، فمنهم من اعترف للملك بهذه السلطة، وعلى العكس من ذلك فقد انتقد جانب منهم ممارسة هذه الصلاحية.

فقد ذهب بونارلو Bonarlow إلى تأييد حق الملك بإقالة الحكومة وفرض الحل، وعلاوة على ذلك فإن عليه تعيين وزارة تقدم النصيحة بالحل ويترك للناخبين حرية الإدلاء بآرائهم في الانتخابات العامة التي تجرى لاختيار أعضاء البرلمان[2].

ويرى الفقيه Jennings أن حق التاج بعزل الوزارة الحائزة على ثقة مجلس العموم إذا كانت سياستها غير مؤيدة من الرأي العام، ويرى هذا الفقيه أن هذه الحجة يمكن الاستناد عليها ولكن يكون ذلك بصدد حق التاج في حل مجلس العموم لاحقة في عزل الوزارة. ذلك أن الملك سيوضح الأمر للوزارة وينصح بحل المجلس. فإذا رفضت الوزارة النصيحة بالحل فتستقيل بطبيعة الحال. أما إذا رفضت الاستقالة يمكن للملك في هذه الحالة فقط إقالتها[3].

ويرى بعض الكتاب البريطانيين بأن للملك حق إقالة الوزارة في إحدى هذه الحالات: إحداهما، عندما يكون طلب الوزارة بحل البرلمان يحدث بشكل متكرر وغير معقول - فيما يتعلق بأسباب إجرائه - مما يؤدي هذا الطلب إلى الإساءة إلى الديمقراطية والأخرى، وهي أكثر الأوضاع الدستورية المناسبة، وذلك عندما ترفض الوزارة بالنصح للملك بحل البرلمان، رغم علمهم بأن سياستهم تجري عكس الاتجاهات

(1) OHOOd PHILIPS , PAUL JACKSON , OP . CIT . P . 152.
(2) Markesinis , OP . cit , P . 69
(3) jennings, cabinet Government, Op. Cit , p. 305-306

العامة للناخبين[1].

ويرى اتجاه آخر في الفقه، بأنه ليس للملك فرض الحل وإقالة الوزارة تحت أي ظرف من الظروف، فإذا أسفرت الانتخابات الجديدة عن فوز حزب الأغلبية فأن تشكيل الحكومة سيأتي من حزب الأغلبية، وهذا مما يؤدي إلى وقوع رئيس الدولة في حرج شديد وقد ينتهي به الأمر إلى الاستقالة[2].

بينما يرى اتجاه آخر في الفقه بأن حق الملك بإقالة الوزارة مرتبط بالظروف الاستثنائية القاهرة هي التي تبرر أقدام الملك على إقالة الحكومة التي ترفض النصح بالحل، كإقدام الحكومة على إجراء تصرفات غير دستورية مثل إدخال مشاريع قرارات للإطالة غير الضرورية أو المحددة للبرلمان أو إدخال تعديلات أساسية على النظام الانتخابي السائد لصالح حزب من الأحزاب أو إذا كانت الحكومة غير قادرة على استحواذ الدعم من مجلس العموم، وفي مثل هذه الظروف فإن الحل قد يكون الملاذ الأخير للملكة[3].

فهذا الاتجاه يذهب من حيث المبدأ إلى أن رئيس الدولة لا يملك صلاحية إجراء إقالة الوزارة التي ترفض النصح بالحل، إلا إذا توافرت بعض الظروف الاستثنائية التي تستدعي مثل هذا الإجراء، وخلاف ذلك فان الحكومات القصيرة الأمد ستكثر ترتيباً على إجراء الإقالات غير المبررة.

وقد أيد التطبيق العملي حق الملكة بإقالة الوزارة وفرض الحل كما حدث في

(1) The question thus becomes: in what circumstances may the the King dismiss his ministers? In two cases, surely, and two alone: one is when their demand for a dissolution occurs with unreasonable frequency and is likely, if acceded to, to bring the democratic system into contempt; the other (a more probable situation) is when their refusal to advice adissolution is inspired by the knowledge that the general trend of their policy runs contrary to the wisheds of their proper masters, the electors.
- Kingston Derry, D. Phil, Op. Cit., P.60.

(2) - انظر في هذا الاتجاه: د. خالد عباس، المرجع السابق، ص255.

(3) H. PHILLIPS, PAUL JACKSON, , OP . CIT . P . 152

عام 1852 كان اللورد جون روسيل Jhon Rossil قامت الحكومة بتقديم مشروع قانون لإنشاء المليشيات المحلية في البلاد ، وبنفس الوقت قدم مشروع قانون معدل يهدف لإعادة تنظيم تلك المليشيات. وأثناء مناقشة هذا التعديل في مجلس العموم فقدت الحكومة ثقة ودعم مجلس العموم فما كان من الملكة فكتوريا إلا أن أشارت على رئيس الوزراء بحل البرلمان. إلا أن الحكومة كانت ترى بان إجراء الحل غير مناسب، ولكن الملكة فكتوريا أصرت على إجراء الحل مما أدى برئيس الوزراء جون روسيل إلى تقديم استقالة الحكومة للملكة ، وقد تم تشكيل حكومة جديدة تقبل بحل البرلمان، وهذا التطبيق بطبيعة الحال يؤيد ما ذهب إليه هذا الاتجاه بحق الملكة في إقالة الوزارة التي لا تقبل النصح بالحل وتعيين حكومة جديدة تقبل حل البرلمان[1].

وفي عام 1975 أصدر التاج البريطاني قرارا بحل البرلمان وإقالة الوزارة في استراليا معاً دون مشورة من الوزارة في استراليا ، بالرغم من إناطة مثل هذه القرارات بالحاكم العام الاسترالي، وجاء تطبيق الحل عندما حاولت الحكومة الفيدرالية إقناع البرلمان الفدرالي بتمرير حزمة من القوانين ولم تستطع ذلك، وفشلها في تقديم استقالتها ومناشدة الحاكم العام بحل البرلمان[2]. وفي عام 1985 رفضت الملكة طلب الحاكم العام الاسترالي حل البرلمان على أثر تفكك الحكومة الائتلافية[3].

ويتضح لنا مما تقدم، أن الملك يستطيع إقالة الوزارة التي ترفض النصح بالحل- رغم موقف الفقه الدستوري المؤيد والمعارض لهذا الحق - وإجرائه في ظل حكومة أخرى جديدة، إلا أن هذا الإجراء قد يترتب عليه نتائج قد لا تليق بشخصية الملك وحياده في مثل هذا النظام، ذلك لأن نتائج الانتخابات قد تأتي عكس ما كان يتوقعه الملك. وقد أعطانا التاريخ الدستوري مثالا يوضح ذلك، ففي عام 1934 أجبر الملك وليم الرابع رئيس الوزراء اللورد "ملبورن" على تقديم استقالته، وعلى أثر

(1) - د. خالد عباس، المرجع السابق ، ص 255.

(2) D.C .M .Yardley, Introduction to British Constitutional Law, fifth edit, London, P. 49

(3) - Paul Silk, Op. Cit., P. 20.

الانتخابات العامة التي كانت على عكس رغبة الملك حظي الحزب الذي كان يتزعمه "ملبورن" بأغلبية المقاعد في المجلس الجديد مما جعل الملك يقوم باستدعاء اللورد" ملبورن" لتشكيل الحكومة الجديدة.

الفرع الثالث

رفض الملك حل البرلمان

Refusal of dissolution by the King

يرى غالبية الفقه الدستوري بأن الملكة في بريطانيا لا تملك إزاء الاقتراح المقدم بحل البرلمان أية سلطة تقديرية، وإنما عليها الموافقة على هذا الاقتراح بالحل. ففي النظام البرلماني واتساقا مع قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، فإن قرارات رئيس الدولة والمتعلقة بالمصالح العليا للدولة توقع من رئيس الدولة بالإضافة إلى توقيع الوزير أو الوزراء المختصين، فإذا نصحت الحكومة الملكة بضرورة حل البرلمان فإن عليها أن تقرر فورًا حل البرلمان[1].

والسؤال الذي يمكن أن يبرز في هذا المجال: ما هي الحالات التي يمكن للملك رفض طلب الحل دستوريا عندما يطلب منه ذلك من قبل الوزارة ؟. وهذه المسألة تم إثارتها في عام 1923، 1950، وأخيراً في عام 1974.

ففي عام 1923 تم تعيين السيد RAMSAY MACDONLD رئيسا للوزراء، وكان حزب العمال يحظى بالأغلبية في مجلس العموم، وحصل حزب الليبراليين على 59 صوت في الانتخابات وكان اعتماد الحكومة على هذا الحزب في الاستمرار في السلطة، وقد اعتقد اللورد أتليي "ATTLEE" بأن الملك يمكن أن يكون قد رفض وبشكل مشروع طلب رئيس الوزراء رامسي ماكدونلاند "RAMSAY MACDONALD" في حل البرلمان[2] ولكنه أضاف "إنني أعتقد بأن من غير الأدب

(1) - د. خالد عباس، مرجع سابق، ص260- 263.

(2) - Jennings , The law and the constitution , op,cit, p. 186

رفض طلب أول رئيس وزراء عمالي".

ويشير التاريخ الدستوري البريطاني إلى أن الملك جورج الخامس قد رفض على الأقل مؤقتا حل البرلمان في عام 1910 وقرر مجلس الوزراء على ضوء ذلك التصرف تقديم استقالته، إلا أن الملك قد وافق فيما بعد على تلبية طلب الحكومة بحل البرلمان[1]، وفي عام 1918 لم يوافق الملك مبدئيا على طلب رئيس الوزراء لويد جورج Lioyd George بحل البرلمان لعدم اقتناعه بمبررات هذا الحل.

وفي عام 1939 قامت الملكة بتكليف اللورد ملبورن بتشكيل حكومة وقد أعلن هذا بأن حكومته لن تحظى بدعم كامل في مجلس العموم وإنها في وضع الأقلية، وبناءً على هذا الوضع فإنه سيضطر إلى تقديم النصح بالحل أو الاستقالة، إلا أن الملكة أعلنت عدم الموافقة على هذا الطلب، وقد أعلن بأنه سيطلع الملكة بالأسباب الموجبة لذلك الحل[2].

وقد تراجع اللورد " ملبورن" عن طلبه بحل البرلمان أمام إصرار الملكة بعدم الموافقة على إجراء ذلك الحل. ويتضح لنا من هذا التطبيق بأن الملكة قد لا توافق تلقائيا على قرار الحل بل تقوم بدراسة الأسباب الموجبة التي تستدعي القيام بهذا الإجراء من عدمه.

ويرى الفقيه الإنجليزي MARKESINIS "بأن التطبيقات العملية ترينا بأن التاج لا يستطيع رفض الحل المقترح من الحكومة ذات الأغلبية البرلمانية، ولكنه قد يرفض

But the fact that adissolution was granted to M.R MACDONALD in 1924 show that he would refuse only in very expetional circumstances .

(1) - في عام 1866 خسرت حكومة اللورد "جون روسيل" الثقة في مجلس العموم حول وثيقة الاصلاح ورأى بعض الوزراء مثل جلادستون النصح للملكة بالحل. وقام اللورد جون روسيل بطرح هذه المسألة على الملكة ومناقشتها فيها وأصر على أنه توجد مسائل خطيرة تستدعي النطق بالحل. ومع ذلك فقد رفضت طلب الحل.

(2) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص265.

الملك منح الحل لحكومة ذات الأقلية في مجلس العموم[1].

ويرفض الفقيه الإنجليزي Jennings الفكرة القائلة بأنه من العرف عدم إمكانية الملكة رفض حل البرلمان ، وذلك منذ عهد الملكة فكتوريا وادوارد السابع وجورج الخامس ورؤساء وزرائهم الذين اعتقدوا جميعهم بأن هناك حق رفض البرلمان، ويعتقد هذا الفقيه بأن هذا الحق يبقى امتيازاً للملكة من الناحية النظرية، فإنه من الصعوبة وجود أية أحوال يمكن فيها ممارسة هذا الحق في الحياة العملية[2].

كما أن الفقيه أنسون ANSON، أشار إلى أن الممارسة المنتظمة لأكثر من قرن توجب على الملك عدم رفض حل البرلمان عند الطلب من زملائه (الحكومة) بالحل وكان هذا نتيجة لمجاراة عرف آخر مقتضاه عدم حل البرلمان بطريقة غير مناسبة. فالفكرة التي توحي بأن حق الملكة في الامتناع عن حل البرلمان قد أصبحت لاغية، وان العرف يلزم الملكة وفي جميع الأحوال قبول نصيحة رئيس الوزراء يكون ذلك بمثابة قانون واضح لا يحتمل أية أخطاء[3].

وفي الواقع فإن رفض الملكة لطلب رئيس الوزراء بحل البرلمان ليس إلا جزءً من مسألة أكبر وهي فيما إذا كان الملك قد رفض مشورة رئيس الوزراء إزاء قضية أو موضوع رئيسي، كرفض تعيين شخص في منصب وزاري قد اقترحه رئيس الوزراء أو الامتناع عن إعطاء الموافقة الملكية على قانون تم عرضه على مجلس العموم أو إصرار رئيس الوزراء على إجراء انتخابات عامة قبل صدور الموافقة الملكية . ففي عام 1910 أصر جورج الخامس على ضرورة إجراء انتخابات عامة بناء على اقتراح الحزب الليبرالي وذلك من أجل التخلص من فيتو مجلس اللوردات قبل أن يتمكن من استحداث نظراء ليبراليين جدد لإجازة مشروع قانون البرلمان من خلال اللوردات ضد معارضة المحافظين،

(1) Markesinis, Op , Cit , P . 70
the practice shows that the Crown cannot refuse adissolution to a majority government, but it may refuse adissolution to aminority government (whethen defeated or not alternative government can be formed.
(2) Jennings , The Law and the Constitution , Op. Cit., P.135
(3) Anup KAPUR., Op. Cit., P.53.

وهذا القرار حظي بقبول رئيس الوزراء (اسكويث) Asguith. وقد يفسر رفض الملكة قبول مشورة رئيس الوزراء في مواقف معينة تحديا مباشراً لسلطة رئيس الوزراء وقد يعني ذلك وجوب استقالته فوراً[1].

ويرى الفقيه " كيث" Keith فيما يتعلق بمسألة حق الملك برفض طلب الحل بأن هناك اختلاف في وجهات النظر حول الحالات التي بموجبها يستطيع الملك رفض الحل إذا طلب منه رئيس الوزراء ذلك . فالرأي الأفضل بأن سلطة الرفض مقرره للملك ولكنه يمارسها فقط في الظروف الاستثنائية، ومن أمثلة هذه الظروف حدوث احتلال عسكري ففي هذه الحالة فإن الملك عليه أن يتدخل في الأمور السياسية، أو في حالة منح الحق للوزارة ولكنها خسرت الانتخابات فإنه في هذه الحالة قد يمتنع في منح حق الحل للحكومة التالية[2].

ويتضح لنا مما تقدم ذكره، أن الفقه الدستوري البريطاني قد انقسم إلى اتجاهين، كل اتجاه يرى عكس الاتجاه الآخر فيما يتعلق بسلطة الملك برفض حل البرلمان. ومن جانبنا فإننا نرى بضرورة عدم منح الحل بصورة تلقائية بل لا بد للملك من تفحص الحالة التي توجب الحل من عدمه، وإلا أصبح هذا الحق يمارس عندما يرتئي رئيس الوزراء ذلك، وإن كان رئيس الوزراء من الناحية العملية لا يقدم على هذا الإجراء إلا إذا علم مسبقا بأن حزبه ما زال يحظى بتأييد شعبي. وخلاف ذلك، فإن أغلبية أخرى هي التي تتولى زمام السلطة في الانتخابات المقبلة.

الفرع الرابع

الهيئة المختصة بطلب الحل

(1) Philip Norton, Legislares, Oxford, Univeristy Press, 1990, P.85.
(2) Anup KAPUR., Op. Cit., P.53.

تحتم الأعراف الدستورية والتي تحكم عملية ممارسة صلاحية حل البرلمان في النظام الدستوري البريطاني بأنه يجب على الملكة حل البرلمان عندما يطلب رئيس الوزراء ذلك والعكس صحيح، حيث يلزم من الملكة بعدم الحل ما لم يتم طلب ذلك من رئيس الوزراء.

والسؤال الذي يطرح في هذا الشأن. ما هي الجهة التي يحق لها طلب حق الحل؟ هل هو مجلس الوزراء أم رئيس الوزراء منفردا؟

وللإجابة على هذا التساؤل فإنه يتطلب منا التعرض إلى أهم التطبيقات والممارسات العملية المتعلقة بهذا الموضوع، فقد أشارت بعض التطبيقات والسوابق الدستورية بشأن حل البرلمان بأن مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بالطلب من الملكة بحل البرلمان، مع ملاحظة وجود بعض السوابق بممارسة إسداء النصيحة للملك بحل البرلمان من قبل رئيس الوزراء منفردًا، ويبرر الفقه الدستوري الإنجليزي ذلك بقوة شخصية رئيس الوزراء[1].

ففي عام 1893 حاولت الملكة فكتوريا حل البرلمان بسبب رفض مجلس اللوردات قانون الحكم الذاتي وقد رد اللورد سلسبوري SALISBURY في رسالة خطية إلى الملكة "إن قيام الملكة بحل البرلمان دون مشورة الوزارة يتضمن بلا جدال عزلهم. وسيضطرون إلى الالتجاء إلى الشعب كمعارضين لسلطة التاج أو على الأقل سيوجهون عدة انتقادات إلى الوسيلة التي استخدمها. ولابد أن يضر ذلك في النهاية بسلطة الملكة. وعلى ذلك لا يمكن اتخاذ هذه الوسيلة إلا في حالة الضرورة القصوى التي لا يوجد ما يبررها الآن[2].

وفي عام 1892 قرر سالزبوري SALISBURY نصح الملكة بحل البرلمان على الرغم من أن مدة البرلمان كانت قد أوشكت على الانتهاء وقد وافق جميع الوزراء على

(1) Wade and Bradley. Op. Cit., 241-242
(2) Markesinis. Op. Cit., P. 72

مبدأ الحل. غير أن المسألة التي كانت تفصل بين أعضاء الوزارة هي تاريخ هذا الحل. وقد رأى السيد سالزبوري والسيد جوزيف شامبرلن أن الحل يجب أن يتم في أكتوبر 1892 أما باقي الوزراء فقد رأوا أنه من الأفضل تأجيل الحل إلى شهر يونيو من العام التالي وقد انصاع رئيس الوزراء لرأي أعضاء الوزارة.

وقد إستاء بعض الوزراء 1868 عندما طلب رئيس الوزراء (دزرائيلي) حل مجلس العموم دون أن يعرض هذا الطلب على مجلس الوزراء رغم موافقة هذا المجلس ضمنا على فكرة الحل قبل أن يطلب دزرائيلي، ولما حانت الفرصة لم يشأ دزرائيلي الرجوع إلى المجلس حتى يجعل زملاءه أمام الأمر الواقع قبل أن يعدلوا عن رأيهم وفي نهاية الأمر أيدت الوزارة ما قام به من إجراء[1].

وعلى ضوء التطبيقات الدستورية السابقة يتبين لنا بأنها كانت تصدر عن مجلس الوزراء وذلك بعد مشاورات رئيس الوزراء معه في اتخاذ قرار النصح بالحل إلا أن بعض التطبيقات بشأن النصح قدمت من رئيس الوزراء منفرداً، وهذا ما عبر عنه الفقيه الإنجليزي " فاينر" وذلك بقوله: وفي الوقت الحاضر فإن رئيس الوزراء بصفته الفردية ودون الاشتراك مع مجلس الوزراء يملك حق الطلب وبموجب التقاليد الدستورية — من الملكة حل البرلمان وإصدار الدعوة لإجراء الانتخابات الجديدة[2].

In british it is the prime minister individually- not the cabinet collectively - who has the right (by convention) to reguire the Queen to dissolve parliament and Issu the writs for anew ageneral election.

وفي تقديرنا فإن انفراد رئيس الوزراء بطلب حل البرلمان من الملكة يرجع إلى قوة شخصية رئيس الوزراء ومركزه الدستوري والسلطات الواسعة التي يمتلكها في النظام الدستوري الإنجليزي على الصعيدين الخارجي والداخلي، وهذا بطبيعة الحال يرجع إلى السلطة التي يستمدها رئيس الوزراء من الأغلبية الحزبية التي يتزعمها في مجلس العموم

(1) - د. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص87.
(2) S. E. Vernon and Bernard , comparings constitutions, clarendon press, Oxford, P.81.

التي أفرزته كرئيس للوزراء، وهذه الأغلبية تلعب الدور الهام في توجيه السياسة العامة التي يقوم بها رئيس الوزراء لأنها تمثل القاعدة الأساسية التي يستند عليها.

الفرع الخامس

أهم التطبيقات الدستورية لحل مجلس العموم البريطاني

ظهرت عدة تطبيقات دستورية لممارسة حق حل مجلس العموم في التاريخ الدستوري البريطاني، ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن هذه التطبيقات حدثت لأسباب متنوعة ومختلفة ومردها إما وقوع خلاف بين الحكومة ومجلس العموم، أو حدوث مثل هذا النزاع بين الحكومة ومجلس اللوردات، أو حدوث خلافات بين أعضاء الحزب الواحد. وبذلك فقد تنوعت أسباب الحل، بحيث لا يمكن ردها لسبب واحد محدد كما سيتضح لنا عند التعرض لأهم التطبيقات الدستورية لممارسة الحل.

أولا : الحل بسبب الخلاف بين الحكومة ومجلس العموم:

التطبيق الأول:

وقع هذا الحل في عام 1885م بمناسبة مناقشة موازنة الدولة في مجلس العموم إذ حصلت الحكومة عند التصويت على قانون الموازنة على 264 صوتا مقابل 252 صوتا، وإزاء موقف البرلمان هذا ما كان أمام الوزارة إلا أحد الخيارين: إما أن تقدم استقالتها أو تنصح الملكة بحل البرلمان، وفي نهاية المطاف اختارت الحكومة الخيار الأول بتقديم استقالتها والتي كان يتزعمها "جلادستون"[(1)].

وعلى أثر استقالة الحكومة اختارت الملكة السيد سالزبوري "SALISBURY" رئيسا للوزراء وكلف بتشكيل الوزارة وأتبع سياسة مواجهة البرلمان وعدم مهادنته، ولذلك فقد قدم نصيحته للملكة بحل البرلمان في شهر نوفمبر

(1) - د. خاد عباس، المرجع السابق، ص274.

1885[1]. وقد جاءت نتيجة الانتخابات مناهضة للحكومة، مما جعل الملكة تقوم باستدعاء رئيس الوزراء السابق "جلادستون" لإعادة تشكيل الحكومة الجديدة.

التطبيق الثاني:

تم إجراء هذا الحل في يوليو 1895 على أثر الخلاف بين البرلمان والحكومة، فقد كانت الحكومة يتزعمها حزب الأحرار الليبراليين بزعامة السيد "روس بيري" وعند الاقتراع على ميزانية الجيش لم تحظ الحكومة إلا بنسبة بسيطة، وانقسم مجلس الوزراء بين المؤيد لتقديم استقالة الحكومة وبين تقديم النصح للملكة بحل البرلمان، واستقر الرأي في نهاية المطاف إلى استقالة الحكومة[2].

وعلى إثر تقديم الاستقالة من السيد روس بيري قامت الملكة باستدعاء السيد سالزبوري Salisbury لتشكيل الحكومة الجديدة وكانت هذه الحكومة تحظى بدعم كافة الأحزاب، وعلى أثر عدم إمكانية التعاون بين الوزارة الجديدة والبرلمان نصح الملكة بحل البرلمان.

ويتبين من خلال هذا التطبيق بأن هزيمة الحكومة في مجلس العموم في اقتراح الحصول على الثقة فإن رئيس الوزراء يكون أمام خيارين، إما بالنصح بحل البرلمان أو تقديم استقالته.

ثانيا : الحل بسبب الخلاف بين الحكومة ومجلس اللوردات:

وقع هذا التطبيق بحل البرلمان في عام 1910 بسبب الخلاف بين الحكومة ومجلس اللوردات على أثر تقديم رئيس الوزراء "لويد جورج" مشروع ميزانية الدولة إلى مجلس اللوردات لإقرارها، إلا أن هذا المجلس رفض إقرار الموافقة على هذه الميزانية.

وعلى أثر ذلك قدم رئيس الوزراء نصيحته إلى الملك جورج الخامس بحل البرلمان

(1) R .F.V . HEUSTON , Constitutional law , second edit , london , 1964, P. 87
- maitland, the constitutional history of England, Cambridge University Press, 1965, P. 74- 75.

(2) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص277.

وإجراء انتخابات عامة بناءً على اقتراح الحزب الليبرالي من أجل التخلص من فيتو مجلس اللوردات قبل أن يتمكن من استحداث نظراء ليبراليين جدد لإجازة مشروع قانون البرلمان من خلال اللوردات ضد معارضة المحافظين، وهذا القرار حظي بقبول رئيس الوزراء " اسكويث " Asguith[1].

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام بأن الملك جورج الخامس قد تردد — إن لم يكن موافقا- على إجراء الحل، إلا أن إصرار مجلس الوزراء على تقديم استقالته للملك جعله في نهاية المطاف يوافق على طلب الحل وقد تم الحل فعلا[2].

ويعكس لنا هذا التطبيق السابق، أن هذا الحل قد تم بناءً على خلاف بين الحكومة وبين أحد مجلسي البرلمان - مجلس اللوردات - وترتب على ذلك حل البرلمان بمجلسيه دون اقتصاره على المجلس الذي تم الخلاف معه.

بالإضافة إلى ما سبق إيضاحه، فإن هذا التطبيق أظهر لنا بأن سلطة الملك إزاء طلب مجلس الوزراء بحل البرلمان لم تكن موافقة تلقائية، وإنما يملك سلطة تقديرية إزاء هذا الطلب، ولذلك فقد تردد الملك مبدئياً إزاء هذه المبررات، ولكنه في نهاية المطاف قبل بالحل إزاء إصرار مجلس الوزراء على ذلك.

ثالثا :الحل بسبب الخلاف في الحزب الواحد:

في عام 1923 حل البرلمان لأسباب تتعلق بالخلافات السياسية داخل حزب المحافظين الناتجة عن الإجراءات التي اتبعتها الحكومة لمعالجة الأزمات الاقتصادية ومشكلة البطالة. وكان يرأس الحكومة في ذلك الوقت السيد رامسي ماكدونالد Ramsay Macdonld وكان رئيساً لحزب العمال في ذلك الوقت والذي لم يحظ إلا بعدد قليل من الأعضاء في مجلس العموم ، وإزاء ذلك فقد اعتمدت الحكومة على

(1) - WADE and Bradely , Op . Cit, p. 241.
(2) - O . Hood Phillips , Paul Jackson, op . cit , p . 153
- Jenninigs ,Cabinet Government , op , cit , p. 414 -415

مساندة من قبل المتحررين في مجلس العموم[1].

وقد نصح اللورد" كيف "Cave" رئيس مجلس اللوردات - في الإدارة السابقة - السكرتير الخاص للملك جورج الخامس، بأنه إذا لم يوجد سبب دستوري لطلب حل البرلمان، فإن بإمكان الملك رفض طلب الحل شريطة التأكد من الوزراء استمراريتهم في الحكومة. وقد وافق الملك على طلب رئيس الوزراء بحل البرلمان على أثر التصويت على قانون يهدف إلى خفض الاستفادة من التأمين ضد البطالة.

رابعا : الحل لأسباب مختلفة عام 1918:

يرجع سبب الحل الواقع في عام 1918 إلى عدة عوامل ساهمت في وقوعه، فقد كان رئيس الوزراء "لويد جورج" Lioyed George يهدف من إجراء ذلك الحل الرغبة بالحصول على التفويض الشعبي في عملية مفاوضات السلام، وإجراء بعض الإصلاحات الاجتماعية ، وعلاوة على ما سبق فان مدة البرلمان قد أوشكت على الانتهاء رغم أنه لم يعد يمثل الشعب ويعبر عن رغباته[2].

وابتداءً فإن الملك قد تردد بإجرائه بناءً على طلب رئيس الوزراء منه ذلك وأبدى عدم موافقته على ذلك الطلب، إلا أن رئيس الوزراء قد أقنع الملك في نهاية المطاف بإجراء هذا الحل مع عدم علمه بأنه سيقدم استقالته فيما إذا رفض الملك طلب الحل.

ويذهب بعض الفقه إلى أن موافقة الملك على طلب الحل نظراً لعدم موافقته على إقالة الحكومة والتي لم يتوافر الوقت المناسب لإعادة تشكيل الحكومة مرة أخرى، وكان ذلك هو الدافع الأساسي لحل البرلمان رغم أن الأسباب المعلنة هي الرغبة في الحصول على تأييد شعبي للحكومة[3].

ويؤكد تطبيق هذا الحل بأنه من حق التاج قبول أو رفض النصيحة المقدمة من

---

(1) Jennings , The law and the constitution , op , cit , P . 186

(2) - د. خالد عباس، مرجع سابق، ص280.

(3) - المرجع ذاته، ص281.

رئيس الوزراء بحل البرلمان. وإن هذا الحل قد جاء متناسقا مع التقاليد الدستورية السائدة والتي تؤكد ندرة إنهاء المجالس النيابية في انجلترا مدتها الدستورية المحددة.

خامسا :الحل الواقع في عام 1935 بسبب الظروف الدولية:

يرى جانب من الفقه بان الحل الواقع في عام 1935 قد حدث لأسباب تتعلق بالظروف السياسية السائدة في ذلك الوقت، والمتمثلة بانضمام بريطانيا لعصبة الأمم المتحدة.

ولذلك فقد فكر رئيس الوزراء بلدوين Baldwin في طلب إجراء الحل في بداية عام 1935، إلا أن هذا الاتجاه قوبل بالمعارضة من جانب بعض الأعضاء البارزين في الحكومة، إلا أنه قدم نصيحته للملك في حل البرلمان لمعرفة الرأي العام في مسألة الانضمام للعصبة، وقد تم تلبية طلبه بإجراء الحل[1].

الفرع السادس

ملاحظاتنا على حل البرلمان البريطاني

إن حق الحل وليد النظام البرلماني البريطاني الذي تمخض عن ظروف بريطانيا الخاصة وأكسبته طابع خاص جعلته يختلف عن أي نظام برلماني آخر في الدول التي أخذت به إذ قامت بتغيير أو تعديل بعض خصائصه ليتناسب مع ظروفها الخاصة. وبناء عليه يمكن القول بأن حق الحل نشأ بعد نشأة المسؤولية الوزارية في بريطانيا وعلى أثر استقرار العمل بهذه القاعدة بعد التطورات التي لحقت بهذا النظام.

وحق الملك في حل البرلمان يعتبر من الأعراف الدستورية التي استقر عليها العمل من قبل التاج والوزارة، وتحظى باحترام السلطات والشعب معا، لأن هذه القواعد نشأت ببطء عبر التاريخ البريطاني الطويل في حقباته. وهو من حقوق الملكة من الناحية الدستورية، ولكن الذي يقوم بتحريك أول ساكن لهذا الإجراء رئيس الوزراء باعتباره

(1) - ANUP KAPUR, Op. Cit., P. 35.

الشخصية القوية من حيث الصلاحيات التي يمارسها في النظام البريطاني حتى جعل البعض يصفه "بالملك المؤقت" ذلك لأن الوزارة التي يرأسها هي وزارة الأغلبية في مجلس العموم التي معظم أعضائها من هذا المجلس.

وبناءً على واقع أهم التطبيقات المتعلقة بحل البرلمان في بريطانيا، نلاحظ في هذا الصدد بأن مدة البرلمان من النادر أن تستكمل مدتها الدستورية، فقد استخدم هذا الحل في مناسبات عدة ولأسباب مختلفة، ويتضح لنا في هذا الصدد بأنه لا يمكن تحديد الأسباب ابتداءً لحل البرلمان فقد أشارت التطبيقات بأن الحل تم لأسباب مختلفة ولا يمكن حصرها لسبب واحد، وقد تجتمع عدة أسباب في التطبيق الواحد التي تدفع إلى إجراء الحل كما هو الحال في التطبيق الواقع في عام 1918، وهذا يؤكد ما ذهب إليه الاتجاه الفقهي بعدم إمكانية تحديد الأسباب أو الحالات التي تستدعي بموجبها حل المجالس النيابية.

وقد اتضح لنا بأن الحل ورغم ممارسته باسم الملكة، إلا أنه في واقع الأمر يعتبر سلاحا في يد رئيس الوزراء منفردا فهو الذي يطلب من الملكة إجراءه، فالملكة لا تمارس هذه السلطة إلا بناءً على طلب رئيس الوزراء، كما أن الملكة في بريطانيا لم ترفض فكرة الحل خلال الأعوام الماضية. وعلى اعتبار الحل من امتيازات التاج فإنه لا يمكن الالتجاء إليه إلا في الأحوال التي تستلزم إجراءه، وإلا كان لتطبيقه آثاره السلبية على التاج وخاصة عند عودة أعضاء الحزب المنحل للسلطة مرة أخرى عقب إجراء الانتخابات، وهذا قد يدفع الملك بالتردد في حل البرلمان كما حصل في التطبيق عام 1918 وفي هذه الحالة فأنه يتطلب منها التفكير في ذلك الأمر في بدء طلبه لكنها تمنحه في نهاية المطاف في الغالب الأعم.

القسم الأول

النظام القانوني لحق الحل في التنظيم الدستوري الأردني والمصري

القسم الأول
النظام القانوني لحق الحل في التنظيم الدستوري الأردني والمصري

تمهيد وتقسيم:

تضمنت أغلب الدساتير الحديثة في النظام البرلماني نصًا يمنح رئيس الدولة حق حل المجالس النيابية قبل نهاية المدة الدستورية المحددة لهذه المجالس، حفاظا على توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل هذا النظام ليقابل الحق المقرر للسلطة التشريعية في اثارة المسؤولية الوزارية.

وبما أن الدستورين الأردني والمصري قد أخذا بالنظام البرلماني ومظاهره المختلفة بحيث تتمتع كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بوسائل رقابة متبادلة بينهما، فإن حق الحل نص عليه في الدساتير المتعاقبة في هذين النظامين مع اختلافهما في كيفية تنظيمهما لهذا الحق والقيود الواردة على استخدامه، لذلك فإن دراسة النظام القانوني لحق الحل في النظامين الدستوريين الأردني والمصري يقتضي بادئ ذي بدء دراسة نشأة وتطور ممارسة الحل في الدساتير الصادرة منذ بداية تنظيم دسترة السلطة السياسية.

وسنعالج في هذا القسم مسألتين، المسألة الأولى، تتعلق بالتنظيم الدستوري لحق الحل في الدساتير الأردنية وممارسته (الباب الأول) والمسألة الثانية، حق الحل في النظام الدستوري المصري وتطوره وحالاته (الباب الثاني).

الباب الأول: التنظيم الدستوري لحق الحل في الدساتير الأردنية.

الباب الثاني: حق الحل وتنظيمه في الدساتير المصرية.

الباب الأول

التنظيم الدستوري لحق الحل في الدساتير الأردنية

تمهيد:

نظم حق الحل في النظام الدستوري الأردني مع بداية إصدار القانون الأساسي في عام 1928 وانتقل هذا الحق المقرر للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة (الملك) إلى الدساتير الأردنية المتعاقبة مرورًا بدستور عام 1947 وانتهاءً بالدستور الحالي لسنة 1952.

وقد اختلفت هذه الدساتير المتعاقبة في كيفية تنظيمها لهذا الحق والضمانات التي نص عليها المشرع الدستوري الأردني للحد من تعسف السلطة المختصة باستعمال هذا الحق، وقد تم ممارسة حق الحل في مناسبات عدة رغم الضمانات المقررة، والتي ترتب عليها أحيانًا إيقاف الحياة النيابية فترة زمنية طويلة، مما أدى إلى غياب الرقابة على أعمال الحكومة بالإضافة إلى انتقال سلطة التشريع مؤقتا لهذه السلطة.

وبذلك فإن دراستنا للتنظيم الدستوري لحق الحل في الدساتير الأردنية في هذا الباب ستكون في فصلين، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: نشأة حق الحل في التنظيم الدستوري الأردني.

الفصل الثاني: الممارسة العملية لحق الحل وضماناته في دستور 1952.

الفصل الأول

نشأة حق الحل في التنظيم الدستوري الأردني

تمهيد:

نتناول في هذا الفصل من الدراسة توضيح كيفية نشأة حق الحل في بداية التنظيم الدستوري للدولة الأردنية مع بداية إصدار القانون الأساسي لعام 1928 لإمارة شرقي الأردن الذي ارتكز إلى حد ما على النظام البرلماني مع الإخلال ببعض مرتكزاته، وانتقال هذا الحق المقرر لرئيس الدولة وكيفية ممارسته في دستور 1947. وقد منحت هذه الدساتير حق ممارسة هذه السلطة الأخيرة إلى رئيس الدولة (الأمير) وفقا لما أوجبته النصوص الدستورية، وتطبيقا لذلك فلقد تم استخدام هذا الحق الدستوري عدة مرات تفوق انتهاء المجالس النيابية نهاية طبيعية، وذلك بانتهاء مددها المقررة في الدستور- وهي أربع سنوات- رغم الضمانات التي أحاطها المشرع الدستوري باستخدام هذه الصلاحية الخطيرة التي من شأنها بتر مدة البرلمان قبل انتهاء الأجل القانوني المحدد في صلب الدستور. ولذلك فإننا سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: القانون الأساسي لعام 1928 في عهد الإمارة وحق الحل.

المبحث الثاني: تنظيم حق الحل في الدساتير الملكية.

المبحث الأول

القانون الأساسي لعام 1928 في عهد الإمارة وحق الحل

كانت منطقة شرقي الأردن تابعة لولاية سوريا والتي بدورها كانت خاضعة للدولة العثمانية، وتبعا لذلك فان قوانين هذه الدولة كانت سارية في هذا الجزء من الدولة المترامية الأطراف. ولم تكن هناك مؤسسات برلمانية في هذه المنطقة، فالمؤسسة البرلمانية الوحيدة كانت متمثلة في مجلس المبعوثان الثاني _ أي مجلس النواب العثماني _ الذي كان يجمع ممثلي الدولة العثمانية وكان يمثل هذه المنطقة في هذا المجلس نائب واحد، وبقي هذا التمثيل قائما حتى نهاية الحرب العالمية الأولى في 1918[1].

وعلى أثر قدوم الأمير عبد الله من منطقة الحجاز ووصوله إلى شرقي الأردن في شهر تشرين الثاني 1920 بعد قيام الثورة العربية الكبرى واندحار العثمانيين عن المنطقة تولى الأمير السلطة التشريعية بصورة مؤقتة، وهذا واضح من خلال مذكرة كلايتون - رئيس المفاوضين البريطانيين - الموجهة إلى الحكومة الأردنية، والمؤرخة بتاريخ الثامن عشر من كانون أول عام 1922، وقد جاء في المذكرة " وضع القوانين والأنظمة وأوامر طبقا لما تقتضي به الحاجة للقيام بكل المسؤوليات والتبعات التي تعهد بها جلالة ملك بريطانيا، بالنسبة لشرق الأردن. على أن يجب عدم اقتباس أو وضع قوانين أو أنظمة تحول دون القيام بهذه التعهدات والمسؤوليات على الوجه المطلوب.

---

(1) - تشير المصادر التاريخية بأن بداية تمثيل منطقة شرقي الأردن في مجلس المبعوثان العثماني (مجلس النواب) كان في المجلس الثاني الذي جرت انتخاباته عام 1908 وكانت هذه أول انتخابات نيابية تجري في منطقة شرقي الأردن في العهد العثماني والتي كانت تجري على درجتين. انظر تفصيلا: هاني خير، الحياة النيابية في الأردن، 1920 – 1993 منشورات لجنة تاريخ الأردن، 1993، ص 12- 13.

وكذلك على الأمير أن يعمل بمشورة حكومة جلالة الملكة البريطانية في جميع الشؤون الخطيرة المتعلقة بالتبعات وصالح حكومة جلالته"[1].

وقد كان في نية الأمير بعد اعتراف بريطانيا باستقلال شرقي الأردن العمل على استكمال العناصر الدستورية في مؤسسات الدولة، ولذلك فقد صدرت في أوائل تموز عام 1923 إرادة أميرية بتشكيل مجلس أطلق عليه (مجلس الشورى) وتم تعيين كافة أعضائه من قبل رئيس الدولة (الأمير) وترأس ذلك المجلس قاضي القضاة، وعضوية كل من مدير المحاسبة ومدعي الاستئناف ومدير المعارف ومدير الواردات ومدير التسجيل ومدير الزراعة ومدير البرق والبريد العام.

ومارس هذا المجلس اختصاصات عدة أهمها سن القوانين والأنظمة وتفسيرها وتقديمها إلى الحكومة للموافقة عليها، ورفعها إلى الأمير للتصديق عليها ونشرها، بالإضافة إلى إصدار القرارات بمحاكمة الموظفين إلى أن تم إلغاؤه في أول نيسان عام 1927. وخلال ممارسة هذا المجلس لاختصاصاته وافق سمو الأمير على تشكيل لجنة منتخبة من ممثلي الشعب لوضع قانون الانتخاب للمجلس النيابي، وأقرت الحكومة هذا القانون الذي صدر في ملحق الجريدة الرسمية للعدد (52). وكذلك تألفت لجنة تحضيرية من العلماء والزعماء المشرعين لوضع لائحة القانون الأساسي.

وأثناء الانتداب البريطاني حاولت الحكومة المنتدبة إحياء فكرة إنشاء مجلس تشريعي، لتظهر بذلك أمام عصبة الأمم المتحدة بأنها تسعى إلى تحقيق رفاه الشعوب التي تقع تحت انتدابها إلا أنها في واقع الأمر أرادت من إنشاء هذا المجلس بأن يكون شكليا دون أن يمارس صلاحيات حقيقية _ عدا المصادقة على القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي - وتنفيذاً لذلك فقد اختارت الحكومة في سنة 1926 لجنة لإعادة النظر في القانون السابق وعند إدخال بعض التعديلات الطفيفة على هذا القانون فان

(1) - انظر تفصيلا نص المذكرة الحرفي، منيب الماضي، سليمان موسى، تاريخ الأردن الحديث، الجزء الأول، مكتبة المحتسب، عمان، 1996، ص، 194- 196.

ذلك لم يرق لسلطة الانتداب مما أدى إلى إهماله[1].

وبناءً على ما تقدم فإننا سنتعرض إلى نشأة وتطور التنظيم الدستوري لحق الحل في عهد الإمارة الأردنية، من خلال بحث المسائل التالية في مطلبين:

المطلب الأول: القانون الأساسي لعام 1928 والنظام البرلماني.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لحق الحل في ظل القانون الأساسي.

المطلب الأول

القانون الأساسي لعام 1928 والنظام البرلماني

صدر القانون الأساسي (الدستور الأول) بتاريخ 16 من نيسان 1928 كأول كيان دستوري لإمارة شرقي الأردن التي تأسست بناء على اتفاق بين الأمير عبد الله وتشرشل على أن يتم إجراء مفاوضات بين الأمير والحكومة البريطانية بعد مرور مدة ستة شهور كفترة تجربة[2].

(1) - د. إبراهيم حمدان، المرجع السابق، ص 465.

(2) - اختلف الباحثون حول التكييف القانوني لإصدار القانون الأساسي وتمثل هذا الاختلاف ببروز اتجاهين مختلفين:

- الاتجاه الأول: يرى بأن دستور عام 1928 صدر بطريقة المنحة اعتمادا على المعاهدة الأردنية البريطانية، فقد كانت السلطة السياسية مقسمة بين حكومة الانتداب والأمير. والدستور في هذه الحالة - أي من الناحية الشكلية- يعتبر منحة من السلطة التي كانت حاكمة وهي حكومة الانتداب والأمير، اذ تنازلت عن بعض امتيازاتها بموجب ذلك القانون الأساسي. انظر، د. عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 517 – 518.

- الاتجاه الثاني: يرى بان القانون الأساسي لم يكن منحة من حكومة الانتداب والأمير وانما كان بناءً على قرار دولي تمثل في صك الانتداب، ويدلل على رأيه بقوله " ان الحاكم المطلق الذي يفترض أن يكون موجودا ليمنح الدستور فهو غير موجود في هذه الحالة فالأمير لم يكن بعد في وضع يمكن أن نصفه بالحاكم المطلق الذي بيده السلطة فهو يحكم من خلال حكومة استعمارية متسلطة تسيطر على مرافق البلاد وجيشها وما هو أكثر من رمز لوحدة

وبما أن نصوص هذا القانون قد خلت من الإشارة إلى طبيعة نظام الحكم. وهل هو حكم أميري نيابي؟ ما عدا الإشارة إلى تنظيم وراثة العرش في أسرة الأمير، فإن ذلك يستلزم منا معرفة طبيعة نظام الحكم وذلك ببيان تنظيم السلطات والاختصاصات الممنوحة لهما بموجب النصوص الدستورية.فقد نص هذا القانون على وجود ثلاث هيئات تتمثل أولها بسلطة التشريع والمناطة بالمجلس التشريعي والأمير، والثانية بسلطة التنفيذ وإناطتها بالأمير والمجلس التنفيذي، والثالثة سلطة القضاء.

وفيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة ومدى الأخذ بالنظام البرلماني. فقد أخذ هذا القانون بثنائية السلطة التنفيذية والمتمثلة بالأمير والمجلس التنفيذي، ونجد بأن هذا القانون منح الأمير صلاحيات إدارية وتشريعية وهذا ما أكدته المادة (16) من القانون الأساسي والتي تنص على أن: "السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير عبد الله بن الحسين ولورثته من بعده وفقًا لأحكام هذا القانون......".

وقد ركز هذا القانون السلطة في يد الأمير لرغبة حكومة الانتداب التعامل مع حاكم مطلق الصلاحية لسهولة الحصول على قرار الحاكم أفضل من التعامل مع حكومة برلمانية[1]. أما المجلس التنفيذي فأن الأمير هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء بناءً على توصية رئيس الوزراء ويقيل رئيس الوزراء ويقبل استقالته بالإضافة إلى تعيين جميع الموظفين، وقد أوجبت النصوص الدستورية ضرورة تعيين أعضاء المجلس التنفيذي من فئة الموظفين الرئيسيين في الإدارة أو من نواب الأمة[2].

البلاد فالمعتمد البريطاني هو الحاكم الحقيقي. د. محمد الغزوي، الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط 5، مكتبة دار الثقافة، عمان 1996، ص 34 – 35.

(1) - د. علي محافظة، تاريخ الأردن المعاصر، عهد الإمارة، 1989، ص 75.

(2) - تنص المادة (20) من القانون الأساسي "الأمير هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقبل استقالته من منصبه والأمير يعين جميع الموظفين ويعزلهم على أن تراعى في ذلك أحكام هذا القانون وأي قانون آخر وضع بموجبه".

وقد نصت المادة (21) من القانون الأساسي على صلاحيات المجلس التنفيذي وذلك بنصها "يؤلف مجلس تنفيذي لإسداء المشورة إلى الأمير من رئيس الوزراء وأعضاء آخرين لا يتجاوز عددهم الخمسة يعينهم الأمير بناءً على توصية رئيس الوزراء إما من الموظفين الرئيسيين في الإدارة أو من نواب الأمة المنتخبين.

وتعهد إدارة شؤون شرق الأردن إلى المجلس التنفيذي ويجتمع تحت رئاسة رئيس الوزراء لتقرير ما ينبغي أن يتخذ من التدابير في الأمور المتعلقة بأكثر من مصلحة واحدة، ولتحقيق جميع المسائل المهمة المختصة بمصلحة واحدة، ويرفع رئيس الوزراء إلى الأمير قرارات المجلس ويستوثق من رغباته بشأنها".

وبالنسبة للمجلس التشريعي فيتكون من الأمير وعدد من الأعضاء، وقد نصت المادة (25) من القانون الأساسي على هذا التكوين ونصها " تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير ويتألف المجلس التشريعي من:

(أ) ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات.

(ب) رئيس الوزراء وأعضاء المجلس التنفيذي الآخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين، مدة المجلس التشريعي ثلاث سنوات.

غير أنه يجوز للأمير أن يمدد مدة المجلس التشريعي حتى خمس سنوات بمقتضى قانون خاص أو قانون مؤقت على أن يقتصر هذا التمديد على المجلس التشريعي الموجود عند سن القانون الخاص أو القانون المؤقت المذكور"[1].

- أطلق على مجلس الوزراء عدة تسميات مختلفة بشكل متعاقب منها، مجلس المشاورين، مجلس المستشارين، مجلس الوكلاء، مجلس النظار، مجلس تنفيذي، مجلس الوزراء.

(1) - بموجب التعديل الدستوري، بتاريخ 16 مارس 1940.

وبذلك فإن المجلس التشريعي يدخل في تكوينه نوعان من الأعضاء:

- أعضاء منتخبون وفقا لقانون الانتخاب السائد، وأعضاء معينون وهم رئيس المجلس التنفيذي وأعضاء هذا المجلس، وهذا التداخل من شأنه أن يضعف ممارسة المجلس التشريعي لوظائفه ومجاراته لتوجهات الحكومة والعمل بموجبها.

وعلاوة على هذا التداخل فان نصوص القانون الأساسي منحت رئاسة المجلس التشريعي لرئيس الوزراء أو من ينيبه في حالة غيابه، وهذا بطبيعة الحال يتنافى مع أبسط مبادئ الديمقراطية التي تقضي بوجوب اختيار أعضاء السلطة التشريعية من قبل الشعب بما فيهم الرئيس.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات التي يمارسها المجلس التشريعي، فان أهم اختصاصاته هو حق التشريع لكن ممارسته لهذا الحق ضعيفة إلى حد ما فهو لا يملك حق اقتراح القوانين. ولذلك فإن الباحثين في الأردن اختلفوا فيما بينهم حول مدى ممارسة المجلس التشريعي لهذه الصلاحية. فمنهم من يرى بأن المجلس التشريعي لا يملك حق اقتراح القوانين، وإنما تنحصر وظيفته بالموافقة على القوانين التي تعرض عليه من المجلس التنفيذي، وعلى العكس من ذلك فان البعض يرى بان هذا المجلس يتمتع بحق التشريع كاملا[1].

وعلى ضوء توضيح تنظيم السلطات في ظل القانون الأساسي والاختصاصات التي أقرت لها. فان التساؤل الذي يطرح نفسه. ما مدى أخذ ذلك الدستور بالنظام البرلماني؟ الذي يرتكز على وجود برلمان منتخب يمارس اختصاصات فعلية مع الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وإقرار المسؤولية الوزارية.

---

(1) - انظر تفصيلا حول هذه الاتجاهات:

- د. محمد الغزوي، المرجع السابق، ص46.
- د. منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، معالم الأنظمة الأساسية في الأردن منذ أواخر العهد العثماني وحتى صدور النظام الأساسي الأردني عام 1952، الكتاب الأول، عمان، المركز العربي للدراسات، ط2، 2000، ص104- 105

يتضح لنا بأن هذا الدستور لم يقم نظاما برلمانيا خالصا، ذلك لأن المجلس التشريعي الذي من المفترض إن يكون تكوينه من الأعضاء المنتخبين ويمارس اختصاصات فعلية وحقيقية بعيدة عن الصفة الاستشارية نجدها منعدمة إلى حد ما في هذا الدستور، فتكوينه يحتوي على أعضاء من المجلس التنفيذي – وهم يشكلون ربع عدد أعضائه – ويرأس جلساته رئيس ذلك المجلس مما لا يخفى التأثير الذي يحدثونه على بقية الأعضاء خاصة إذا علمنا بأن الأمير يشارك في جلسات ذلك المجلس.

كما أن القانون الأساسي لم يتطرق إلى مبدأ المسؤولية الوزارية عند صدوره، إلا أنه في عام 1939 وبعد موافقة الحكومة البريطانية على تعديل الدستور والذي بمقتضى هذا التعديل أقر مبدأ مسؤولية رئيس الوزراء والوزارة كهيئة واحدة بالإضافة إلى المسؤولية الفردية للوزير، ولكن هذه المسؤولية تثار أمام الأمير وليس أمام المجلس التشريعي كما هو مفترض في النظام البرلماني.

وبناء على ما سبق توضيحه، فإن الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني في هذا القانون منعدمة كلها ماعدا وجود نواب منتخبين في المجلس التشريعي، مما أخل بجوهر النظام البرلماني وخاصة مع إقرار حق حل المجلس التشريعي، وعدم استطاعة ذلك المجلس إثارة المسؤولية السياسية للوزارة مما يجعل حياة تلك المجالس مرهونًا بإرادة الحكومة.

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري لحق الحل في ظل القانون الأساسي

بناءً على الأحكام المتعلقة بسلطة استخدام الحل في ظل القانون الأساسي نجد بأن نصوص هذا الدستور منحت حق حل المجلس التشريعي للأمير على اعتبار أنه رأس الدولة، وهذا مستقى من الفقرة الثالثة، المادة (19) من ذلك القانون، والتي تنص على أن "الأمير هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي ويدعو المجلس إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه ويحله وفقا لأحكام القانون".

ومن النص السابق يتبين أن المشرع الدستوري قد أناط سلطة الحل برئيس الدولة (الأمير) الذي أصبح هو صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة هذا الحق مع إضفاء بعض الضمانات على استعماله، والتي تحد من إساءة استخدامه في غير الحالات التي توجبه وأهمها فقدان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويرى بعض الباحثين بأنه وإن لم يتطرق القانون الأساسي الى تقنين هذا الحق فان الأمير يستطيع استغلال الثغرة الخطيرة في ذلك القانون ويمنح نفسه مثل هذا الحق، وبخاصة فيما يتعلق بمنحه حق تعديل أحكام القانون الأساسي بعد مرور سنتين بمنشور يصدره شريطة رعاية التزامات الأمير التعاهدية[1].

ويتضح مما سبق بأن سلطة القرار بحل المجلس التشريعي وان قورنت وارتبطت باسم رئيس الدولة (الأمير)- الحل الرئاسي - وفقا للفقرة الثالثة من المادة (19) والذي يستطيع بموجب هذه الصلاحية اتخاذ قرار الحل بموجب إرادة تصدر من الأمير، إلا أن هذا لا يمنع من الناحية العملية المجلس التنفيذي والممثل برئيس الوزراء بالتأثير على رئيس الدولة بإجراء الحل - الحل الوزاري - وهذا ما يمكن استنتاجه من الإرادة الأميرية الصادرة والتي قضت بوجوب حل المجلس التشريعي بتاريخ 2/9 /1931، والتي جاءت في متنها عبارة "ونظراً لما عرضه علينا رئيس وزرائنا" رغم عدم إقرار المسؤولية الوزارية في هذا الدستور لتتحمل نتائج هذا الإجراء.

وفي ظل هذا الدستور حل المجلس التشريعي مرة واحدة وهذا سنوضحه في الفرع الأول للممارسة العملية لحق الحل، أما الفرع الثاني فنتناول فيه ضمانات استخدام حق الحل على النحو التالي:

(1) - د. ابراهيم حمدان، مرجع سابق، ص508.

الفرع الأول

الممارسة العملية لحق الحل في ظل القانون الأساسي لعام 1928

شهد هذا الدستور انتخاب خمسة مجالس تشريعية، أربعة منها أكملت مدتها الدستورية والأخير حل، وهو المجلس التشريعي الأول بسبب الخلاف بينه وبين الحكومة حول أمر مالي يتعلق بملحق الموازنة العامة للدولة لعام 1931.

فالمجلس التشريعي الثاني امتدت مدة نيابته من العاشر من حزيران عام 1931 إلى العاشر من حزيران 1934 وأستمر في التعاون مع الحكومة، وكانت أهم مطالبه في ذلك الوقت العمل على تعديل المعاهدة الأردنية البريطانية الذي رأى بها إجحاف ضد المنطقة. وفي ظل هذا المجلس تم إقالة رئيس الوزراء بإلحاح من المعتمد البريطاني على أثر اقتراح الحكومة قانوناً يمنع بموجبه بيع الأراضي للأجانب وإيداعه في المجلس التشريعي لإقراره.

أما المجلس التشريعي الثالث فقد بدأ فصله التشريعي من السادس من تشرين أول وحتى السادس عشر من تشرين أول لعام 1937 وكان عدد أعضاءه 16 عضواً، وقد كان هذا المجلس صورة عن المجلس السابق من حيث تعاونه مع الحكومة بهدف السعي لتعديل المعاهدة الأردنية البريطانية، وفي عهده وافقت الحكومة البريطانية على اقتراح إجراء التفاوض مع الحكومة المنتدبة في لندن لتعديل بعض بنود المعاهدة والتي تمت فعلا في ظل المجلس التشريعي الرابع.

والمجلس التشريعي الرابع انتخب أعضاءه والبالغ عددهم 16 عضوا بعد أن أكمل المجلس التشريعي الثالث مدته الدستورية وبدأ بتاريخ 16/ 10/ 1937 وحتى 16/ 10/ 1940 ومدد سنتين آخريين انتهت بتاريخ 16/10/ 1942. وفي عهد هذا المجلس أثمرت المفاوضات التي جرت في لندن بين الحكومة الأردنية والحكومة

البريطانية إلى تعديل المعاهدة الأردنية البريطانية وبعض مواد القانون الأساسي[1].

والمجلس الأخير هو المجلس التشريعي الخامس واستمر في عمله من تاريخ 2- 10 – 1942 حتى أكمل مدته الدستورية بتاريخ 20- 10- 1945 ثم مددت ولايته مدة سنتين لغاية 20- 10 – 1947 عند إعلان الدستور الجديد لسنة 1947 وفي عهد هذا المجلس أعلن قيام الملكية في الأردن وأصبح الأمير عبد الله ملكا على المملكة الأردنية الهاشمية.

وقد عكس تشكيل المجالس التشريعية الخمسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي للمنطقة في تلك الفترة، فالتركيب الاجتماعي لهذه المجالس كان يمثل الزعامات التقليدية وشيوخ العشائر، مركزا على أعيان البلاد ووجهائها[2]، لذلك فإن عضوية تلك المجالس اقتصرت على أشخاص من بعض الفئات الاجتماعية دون شمولها بعض الفئات الأخرى من شرائح المجتمع، وهذا برأينا يرجع إلى عوامل مختلفة ومن أهمها الوعي السياسي وأهمية النفوذ العشائري في تلك الفترة.

حل المجلس التشريعي الأول في 2/9/ 1931:

امتد الفصل التشريعي لهذا المجلس من الثاني من نيسان عام 1929 وحتى التاسع من شباط 1931 تاريخ حله، وانتخب الأعضاء – ستة عشر عضواً - بناءً على قانون الانتخاب الجديد الذي أقر في عام 1928 والذي أخذ بأسلوب الانتخاب على درجتين، وكانت الحكومة المنتدبة ترغب بإنشاء مجلس تشريعي صوري لا حول له ولا وظيفة له إلا تصديق القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي والذي يقع تحت نفوذهم، وقد لاقى هذا القانون معارضة شديدة من المواطنين في تلك الفترة لأنه لا يحقق الأماني الوطنية في الحياة الديموقراطية الصحيحة، واندلعت المظاهرات تطالب بمقاطعة

---

(1) - أقرت في ظل هذا المجلس المسؤولية الوزارية الجماعية والفردية أمام الأمير.

(2) - حمود اللصاصمة، الحياة النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية، من 1929 – 1967، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية، بغداد، 1987، ص37.

الانتخابات وعدم تسجيل أسماء الناخبين في الجداول الانتخابية.

ورغم هذه المعارضة الشديدة من قبل المواطنين، فإن الحكومة استمرت في تنفيذ خططها لإجراء الانتخابات، وكان الشعب مهتما بقضية أساسية ومتخوف من تصديق المجلس التشريعي على هذه المعاهدة، ذلك لأن مصير هذه المعاهدة متوقف على تصديق المجلس التشريعي عليها أو عدم مصادقته، لذلك فقد حاول الأمير وحكومته إجراء بعض التعديلات على المعاهدة إلا أنها باءت بالفشل مما أدى إلى عرضها على المجلس دون تعديل.

ومهما كانت المعارضة لمنع إجراء الانتخابات، فقد أجريت الانتخابات وانعقد المجلس التشريعي الأول يوم الثلاثاء 2 نيسان 1929 برئاسة السيد حسن خالد أبو الهدى رئيس النظار (رئيس الوزراء). وكانت المهمة الأولى التي تنتظر المجلس هي النظر في المعاهدة إما برفضها أو تصديقها، فقد حاولت الحكومة مع المجلس التشريعي تعديل بعض موادها المجحفة، لكن المعتمد البريطاني أصر على تصديقها أو رفضها دون إجراء أي تعديل مما اضطر الأعضاء للموافقة عليها وتصديقها في السابع من أيار عام 1929. وعلى أثر ذلك اجتاحت البلاد موجة من السخط والاحتجاجات والتي تمثلت بالمظاهرات التي شملت كافة أنحاء الإمارة نظراً لما تضمنته من شروط قاسية على الدولة[1].

ولما كان أعضاء المجلس التشريعي على عدم وفاق واتفاق مع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس الوزراء) السيد حسن خالد أبو الهدى بسبب المعارضة الشديدة له من أبناء المنطقة وانتقال هذه المعارضة إلى أعضاء المجلس التشريعي، فقد مارس هذا المجلس معارضة للمجلس التنفيذي مما أدى إلى فقدان التعاون معه.

---

(1) - انظر تفصيلاً:

- د. ابراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، دراسة مقارنة، مطابع الأرز، عمان، 1996، ص60- 62
- ساكب كوكش، الحياة التشريعية في الأردن (1941- 1947) ط2، 1996، ص43.

ففي عام 1930 قدمت الحكومة ملحقا لموازنة الدولة للسنة المالية (1930-1931) ويحتوي هذا الملحق على تخصيص مبلغ مقداره (6260) جنيه فلسطيني لنفقات قوة الصحراء - والتي تم إنفاق هذه المخصصات مسبقا- التي قام بتشكيلها ضابط بريطاني في تلك السنة بعد قدومه من العراق، وذلك للقضاء على الغزوات بين القبائل البدوية المتصارعة في ذلك الوقت وفقا للهدف المعلن[1]. وقد رفض المجلس الموافقة على هذا الملحق ولم يقبل تكليف الحكومة بإرجاء البحث للدورة القادمة كما جاء في الجلسة السابعة للدورة فوق العادة للمجلس التشريعي الأول بتاريخ 1930/3/24 ورفضت الحكومة دراسة ملحق الميزانية مادة بعد مادة أخرى وإنما طلبت الموافقة عليها والتصويت عليها كقانون متكامل.

وأمام تعنت المجلس التشريعي وإصراره على رأيه والتي عبر عنها بالعبارة الآتية "يصر مجلسنا على عدم قبول أية تعديلات على قانون الموازنة ولا إرجائها إلى وقت آخر"[2] أصدر سمو الأمير إرادته بحل المجلس التشريعي:

---

(1) - من الجدير بالذكر في هذا المقام بأن هناك اتفاقية وقعت من قبل رئيس الوزراء حسن خالد أبو الهدى والمعتمد البريطاني تمنح بموجبه شركة بترول العراق مد خط أنبوب لنقل البترول العراقي على الحدود الشرقية للأمارة الى ميناء حيفا وقد منحت هذه الشركة امتياز اقامة المحطات والمباني دون مقابل مالي وأستمرت بالعمل من عام 1933 – 1948، وقد كان الهدف من انشاء قوة الصحراء هو حماية المصالح البريطانية وخاصة فيما يتعلق بحماية محطات ضخ البترول العراقي والممتدة عبر مناطق البادية الشمالية الشرقية المحاذية للحدود العراقية. د. منيب الماضي، سليمان موسى، مرجع سابق، ص 336.

- وقد كان من أهم بنود المعاهدة الأردنية البريطانية بأن تقوم حكومة الأمارة بدفع سدس نفقات قوة حدود شرقي الأردن اذا تم انشاؤها بإشراف أردني.

(2) - مذكرات المجلس التشريعي الأردني، عدد 30/ 1931، الجلسة السابعة للمجلس التشريعي الأول، ص2.

- ومن الجدير بالذكر بأنه كان هناك عجز في ميزانية شرق الأردن، مما دفع برئيس الوزراء للطلب من كافة موظفي الدولة الاقتصاد في النفقات، الأمر الذي أدى إلى إحراج الحكومة أمام المجلس التشريعي. راجع:

"بما أن الحاجة والمصلحة قضت بإضافة مخصصات جديدة على قسمي الواردات والنفقات من ميزانية عام 1931/1930 التي كان درسها المجلس التشريعي كإضافة أربع وعشرين ألف جنيه على الهبة المخصصة من الخزينة البريطانية، وتجاوز نفقات مكافحة الجراد أكثر من عشرة آلاف جنيه على المقدار المخصص قبلا في مشروع تلك الموازنة، وازدياد نفقات تحكيم شرقي الأردن ونجد، مما لم يعرض على المجلس فيما سبق.

ولما كان المجلس التشريعي قد رفض دراسة هذه الأشياء الجديدة وتدقيقها والنظر فيها وفيما رافقها من ملحوظات أخرى، بعد أن أرسلت إليه الميزانية بشكلها الأخير، ولم يقبل تكليف الحكومة إرجاء البحث إلى الدورة فوق العادة القادمة، إذا لم يساعده الوقت القليل على المذاكرة فوراً.

ونظرا لما عرضه علينا رئيس وزرائنا. نحن عبد الله بن الحسين أمير شرق الأردن.

نأمر بما لنا من حقوق بمقتضى أحكام القانون الأساسي بحل المجلس التشريعي ومباشرة الانتخابات"[1].

وقد تمحورت كلمات أعضاء المجلس التشريعي في الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي حول معارضة ومهاجمة الحكومة[2] وعلى أثر حل المجلس التشريعي في التاسع من شباط عام 1931 استقال عضوان من المجلس التنفيذي، مما حدا برئيس الوزراء إلى تقديم استقالته بتاريخ 21 شباط عام 1931 بعد أن أيقن بأنه لا يحظى بأية شعبية.

- خليل الحجاج، التطور التاريخي للحياة التشريعية والنيابية الأردنية 1920 – 1952، ط1، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1994، ص54.

(1) - الجريدة الرسمية الأردنية، عدد (294) سنة 1931، ص 8

- منيب الماضي، سليمان الموسى، المرجع السابق، ص 336.

(2) - انظر تفصيلا في كلمات أعضاء المجلس التشريعي، حمود اللصاصمه، المرجع السابق، ص54 وما بعدها.

وباستقراء الظروف والأحداث التي شهدتها المنطقة وخاصة بعد انتخاب أعضاء المجلس التشريعي، نستطيع القول بأن هناك عدة عوامل قد أدت إلى فقدان التعاون مع السلطة التنفيذية من قبل أعضاء المجلس التشريعي التي أدت في نهاية المطاف إلى حله، وهي:

أولا: موقف المجلس المعارض للمعاهدة الأردنية البريطانية التي وقعت بتاريخ 20 شباط 1928 وموقف الشعب الأردني المعارض لتلك المعاهدة نظراً لما تضمنته من شروط قاسية تتضمن فرض التجنيد الإجباري على المواطنين والخدمة خارج حدود شرق الأردن.

ثانيا: هناك سبب آخر لا يقل أهمية عن السبب المعلن وهو تقديم الحكومة لمشروع قانون يمنح بموجبه رجال الدرك الحماية وإعفاؤهم من أية مسؤولية تقع عليهم من جراء أية مصادمات مع الجمهور(1).

كل هذه العوامل برأينا ساهمت في تأجيج وفقدان التعاون بين السلطتين، أما عدم موافقة المجلس التشريعي على ملحق الموازنة فهو السبب الرئيس والمعلن في حله.

الفرع الثاني

ضمانات استعمال حق حل المجلس التشريعي

منحت النصوص الدستورية الأمير حق حل المجلس التشريعي مع إحاطة استعمال هذا الحق ببعض القيود والتي من شأنها منع المغالاة في استعماله، بحيث لا تكون هذه السلطة مطلقة في يد الأمير دون قيد أو شرط. ومن خلال استعراضنا للأحكام المتعلقة بسلطة حق الحل نجد بأن هناك عدة ضمانات أوردتها النصوص الدستورية، وهذه الضمانات تتمثل بما يلي:

---

(1) - ساكب موسى أبو كوكش، المرجع السابق، ص 154.

الضمانة الأولى: صدور إرادة أميرية:

يتطلب القانون الأساسي ضرورة صدور إرادة أميرية لإجراء الحل، وقد كانت نصوص هذا القانون قبل تعديلها في عام 1939 توجب صدور الإرادة بشكل منفرد من الأمير، فليس من الضرورة أن يوقع على الإرادة أي طرف من أطراف الوزارة، فقرار الحل يصدر على شكل إرادة أميرية بصورة منفردة. ولذلك فإن المادة (24) من القانون الأساسي تنص على أن "يعرب الأمير عن مشيئته بإرادة، تصدر الإرادة بناء على توصية رئيس المصلحة المسؤول وموافقة رئيس الوزراء وكلاهما يوقع على الإرادة".

وعلى ضوء هذا التعديل فإن الإرادة الأميرية المتعلقة بممارسة كافة الصلاحيات المخولة بما فيها حل المجلس التشريعي للأمير يجب أن توقع من الأمير علاوة على تواقيع الوزير أو الوزراء المختصين، وخلافا لهذا الإجراء فان الإرادة تكون غير دستورية.

ولم يتطلب القانون الأساسي ضرورة تسبيب قرار الحل، إلا أن التطبيق الوحيد الذي تم ممارسته بشأن حل المجلس التشريعي 1931 قد جاء مسببا في صلب الإرادة الملكية التي أوجبت حله.

الضمانة الثانية: وجوب إجراء انتخاب عام خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ الحل:

ألزم القانون الأساسي السلطة التنفيذية والمتمثلة بالأمير بإجراء انتخاب عام خلال أربعة أشهر من تاريخ حل المجلس التشريعي، حتى لا يترك المجال للسلطة المختصة بالحل تقدير إجراء الانتخابات من عدمه وفقا لما ترتئيه بحيث تتراخى هذه المدة إلى أطول فترة ممكنة وبذلك تتعطل الحياة النيابية.

وهذه الضمانة نصت عليها المادة (30) من القانون الأساسي " إذا حل المجلس التشريعي فيجرى انتخاب عام ويجتمع المجلس التشريعي الجديد في الدورة فوق العادة

بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر مثل هذه الدورة دورة فوق العادة وتشملها شروط التمديد والتأجيل كالدورة الاعتيادية وفق أحكام المادة (29) من القانون".

إلا أن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الدستوري قد أغفل معالجة حال تعذر إجراء الانتخابات العامة خلال الفترة الزمنية التي حددتها المادة (30) السابقة. فهل يعود المجلس التشريعي لممارسة اختصاصاته في مثل هذه الحالة. أم يبقى منحلاً لفترة تزيد عن أربعة أشهر لحين إجراء الانتخابات عندما ترتئي الحكومة ذلك؟

من الناحية العملية فقد تم انتخاب أعضاء خمسة مجالس تشريعية في ظل القانون الأساسي في المواعيد الدستورية المحددة على أثر انتهاء مدتها الدستورية، ولم يتم أي تأخير عن الموعد الدستوري. أما إغفال النص عن معالجة مثل هذه الحالة فإن تقديرنا لذلك بأنه إغفال غير متعمد بحد ذاته، لأن هذا القانون الأساسي يعتبر كتجربة أولية في التنظيم السياسي والدستوري لدولة في بداية تكوينها ولا يمكنه الإحاطة بكافة التفصيلات والتوقعات المستقبلية، وبخاصة إذا ما عرفنا أن هذا الدستور وضع في ظل حكومة الانتداب بهدف المصادقة على المعاهدة البريطانية الأردنية، وبذلك فإنه في حالة عدم إجراء انتخابات خلال المدة المحددة الدستورية فان المجالس التشريعية لا تستطيع الانعقاد وممارسة اختصاصاتها دون دعوة الحكومة.

ومن الجدير بالذكر بأنه يترتب على قرار الحل أثر هام وهو وجود فراغ تشريعي خلال الفترة التي تسبق إجراء الانتخابات العامة وهي محددة بأربعة أشهر، وخلال هذه الفترة لا توجد سلطة مختصة بالعملية التشريعية مما يؤدي حتما انتقال سلطة التشريع مؤقت إلى السلطة التنفيذية، وهذا ما نصت عليه المادة (41) من الدستور إذ خولت هذه المادة الأمير حق إصدار القوانين المؤقتة خلال عدم انعقاد المجلس التشريعي، ولا شك بأن فترة الحل تدخل في إطار مصطلح "عدم الانعقاد" شريطة أن تعرض هذه القوانين على المجلس التشريعي في أول دورة عادية.

الفرع الثالث

رأينا في التنظيم الدستوري للحل

وممارسته في ظل القانون الأساسي لعام 1928

تبين لنا من خلال دراسة التنظيم الدستوري لحق الحل في ظل القانون الأساسي (الدستور الأول) رجحان كفة السلطة التنفيذية مقابل السلطة التشريعية والمتمثلة بالمجلس التشريعي، إذ منحت نصوص القانون الأساسي سلطة حل المجلس الأخير للأمير دون إقرار حق المساءلة السياسية لأعضاء المجلس التنفيذي أمام المجلس التشريعي، مما ترتب عليه إخلال التوازن الذي يقوم عليه النظام البرلماني الأمر الذي أضعف معه مكانة المجلس التشريعي وتأثير ذلك على ممارسة اختصاصاته.

وقد ترتب على ذلك استقواء المجلس التنفيذي على المجلس التشريعي الذي حرم من حق مساءلة أعضاء الحكومة (المجلس التنفيذي) بالإضافة إلى إجازة نصوص القانون الأساسي بأن يكون الأمير وأعضاء المجلس التنفيذي يدخلون في تكوين المجلس التشريعي بالإضافة إلى ترأس رئيس مجلس النظار جلسات المجلس التشريعي مما لا يدع مجالا للشك كيفية التأثير الذي ينتج عن هذا التداخل على سير أعمال المجلس وتوجهاته.

ومن جهة أخرى فقد تم استخدام حق الحل بسبب معارضة المجلس التشريعي للحق الموازنة المتعلقة بتخصيص مبلغ مالي لغايات تخدم مصالح الدولة المنتدبة في المقام الأول وهو السبب المعلن لإجراء الحل، ذلك لأن المجلس التشريعي يملك بمقتضى المادة (64) الرقابة المالية للدولة ويدخل في صميم عملها.

كما أن القانون الأساسي كما اشرنا أغفل النص على الأثر المترتب عن عدم إجراء الانتخابات العامة في الموعد المحدد، وهذا برأينا يؤدي بالمساس بالحياة النيابية. علاوة على إغفال استدعاء المجلس للانعقاد في بعض الحالات – في فترة حله - التي تستدعي ذلك كمرض أو وفاة الجالس على العرش.

وأخيراً فان الحل وقع في ظروف كانت المنطقة بأكملها واقعة تحت الانتداب البريطاني والمعاهدة البريطانية الأردنية التي وضعت مقدرات البلاد تحت الهيمنة البريطانية والقانون الأساسي كان من صنع حكومة الانتداب، وبالتالي فإن كل هذا ينعكس على شرعية ممارسة السلطات لاختصاصاتها.

ونخلص مما سبق، بأن التنظيم الدستوري لحق الحل يشوبه الكثير من نواحي النقص بحيث تتعطل معه الحياة النيابية في ضوء عدم معالجة بعض الحالات التي تستدعي الحضور البرلماني كما أشرنا سابقا.

المبحث الثاني

تنظيم حق الحل في دساتير العهد الملكي

صدر هذا الدستور عقب تطورات سياسية هامة مرت بها إمارة شرقي الأردن، ويأتي في مقدمة هذه التطورات استقلال هذه الأمارة في 25 أيار 1946 وإعلان الملكية، والذي على أثره تم وضع دستور جديد تمت المصادقة عليه في تشرين الثاني 1946 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 1 شباط 1947.

ويلاحظ بأن هذا الدستور قد استعاض عن كلمة "القانون الأساسي" الواردة في قانون 1928 بكلمة" دستور" وقد خلت نصوص هذا الدستور من الإشارة إلى مصطلح النظام البرلماني(1) كما كان الحال في القانون الأساسي لعام 1928، أما تنظيمه للسلطات العامة، فقد أناط هذا الدستور الهيئة التنفيذية بالملك ومجلس الوزراء، وتحدد صلاحيات مجلس الوزراء بموجب أنظمة يقوم بوضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك. وقد عهد إلى مجلس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما عهد به إلى شخص آخر أو هيئة بموجب القوانين أو الأنظمة.

فقد نصت المادة (33) من الدستور على أن " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب. ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات. مدة مجلس النواب أربعة سنوات".

وبذلك فإن هذا الدستور أخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية والتي تتكون من مجلسي الأعيان والنواب، ويتم انتخاب كافة أعضاء مجلس النواب وفقا لقانون الانتخاب الساري المفعول، أما مجلس الأعيان فيتألف من عدد لا يتجاوز

---

(1) - المادة الأولى من دستور 1947 تنص على أن "...... ونظام الحكم فيها ملكي وراثي".

نصف أعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس، ويتم تعيين كافة أعضاء هذا المجلس بما فيهم الرئيس من قبل الملك من فئة محددة[1]. ومدة مجلس النواب أربع سنوات ويعين الملك رئيس مجلس النواب لمدة سنة واحدة، ويجوز إعادة تعيينه، أما مجلس الأعيان فمدته ثماني سنوات، ويعين الملك رئيسه لمدة سنتان على أنه يجوز إعادة تعيينه[2].

وقد أقر هذا الدستور المسؤولية الوزارية سواء أكانت فردية أم تضامنية والتي من المفترض أن تثار أمام المجلس النيابي وفقا للنظام البرلماني، إلا أن هذا الدستور أبقاها على نفس الأحكام التي وردت في القانون الأساسي لعام 1928 بحيث تكون مسؤوليتهم أمام الملك وحده، ولذلك فان هذا التنظيم الدستوري من شانه الانتقاص من النظام البرلماني والمساس بأهم مرتكز من مرتكزات النظام البرلماني القائم على أساس إثارة المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي مقابل حق الحل التي تملكه هذه السلطة إزاء هذا المجلس[3].

فالنظام البرلماني يقوم على أساس من التساوي والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع أن التوازن التقليدي في النظام البرلماني لم يأت فقط نتيجة المساواة بين السلطتين في الاختصاصات بل نتيجة التعاون والتداخل في الاختصاصات بقدر متوازن، فكل سلطة تستطيع أن تساهم في نشاط السلطة الأخرى أي أن التوازن يتم عن طريق تبادل وسائل الضغط والتأثير[4]. فالسلطتان التشريعية والتنفيذية كانتا مركزتين بيد السلطة التنفيذية. فالملك هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله، ومجلس الوزراء مسؤول أمام الملك لا أمام مجلس النواب. وصلاحية عقد المعاهدات، ومنح

---

(1) - تنص المادة (29) من الدستور على أن: "يعين الملك رئيس مجلس الأعيان وأعضاءه ويقبل استقالتهم من مناصبهم".

(2) - انظر المادتين (37 ، 43) من الدستور.

(3) - تنص الفقرة أ من المادة (28) على أن " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون تجاه الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول تجاه الملك عن دائرته أو دوائره ".

(4) - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، 1972، ص336.

الامتيازات المتعلقة بالثروة الطبيعية، وإصدار القوانين المؤقتة كلها من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن حق الملك أيضا رفض تصديق مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الأمة، وقرار الملك بهذا الشأن قطعي.

وقد عقب إلغاء هذا الدستور صدور الدستور الحالي لعام 1952 الذي لم يختلف عن الدستور لعام 1947 من حيث السلطة المختصة بالحل، وان أختلف من حيث نطاق امتداد حق الحل ليشمل بذلك مجلس الأعيان بالإضافة إلى مجلس النواب، مع ملاحظة الممارسات العديدة تطبيقا لهذا الحق. وسوف نعالج تنظيم الحل في ظل أحكام الدساتير الملكية وتطبيقاته في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: تنظيم حق الحل وتطبيقاته في دستور 1947.

المطلب الثاني: الأحكام الدستورية لحق الحل في دستور1952.

المطلب الأول
تنظيم حق الحل وتطبيقاته في دستور 1947

أناطت الأحكام الدستورية للملك حق ممارسة حل مجلس النواب وفقا للفقرة (ج) من المادة (26) من هذا الدستور والتي تنص على أن " الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب، ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع، ويفتتحه، ويؤجله، ويفضه، ويحله وفقا لأحكام القانون".

ولم يتضمن دستور عام 1947 أي نص يشير إلى حق الملك بحل مجلس الأعيان، وإنما جاء النص بخصوص صلاحية الملك تجاه هذا المجلس ممثلة بنص المادة (29) منه والتي تنص على أن "يعين الملك رئيس مجلس الأعيان وأعضاءه ويقبل استقالتهم من مناصبهم" وعند حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان كما حددته المادة (38) من الدستور.

ولعل عدم منح صلاحية الملك حل مجلس الأعيان في ظل هذا الدستور لا يكمن في أساس الجهة التي تثار أمامها المسؤولية الوزارية والتي هي في الأساس لم ينطها المشرع الدستوري أمام مجلس النواب وإنما جعلها تثار أمام الملك وحده، وإنما يرجع برأينا إلى أن صلاحية تعيين أعضاء مجلس الأعيان هي من اختصاص الملك وحده، وبالتالي فإنه يستطيع إقالتهم أو الطلب منهم الاستقالة متى شاء، وبذلك تلتقي أحكام إنهاء عضويتهم مع إنهاء عضوية أعضاء مجلس النواب عند حله.

أما ضمانات استخدام حق الحل فان ما يمكن قوله في هذا الخصوص، بأن هذا الدستور لم يأت بأي قيد جديد إضافة للقيود التي تضمنتها نصوص القانون الأساسي لعام 1928، بل جاءت متطابقة تماماً لها، وهي تنحصر في ضمانيتين هما[1]:

الضمانة الأولى: صدور إرادة ملكية.

لدستورية ممارسة حق الحل من قبل السلطة المختصة (الملك) سواء أكان الحل ملكيًا أو وزاريًا فلابد أن يصدر الحل في شكل إرادة ملكية مستوفية شرائطها الدستورية وهي احتواؤها على ثلاثة تواقيع: الملك، ورئيس الوزراء، والوزير أو الوزراء المختصين[2].

الضمانة الثانية: ضرورة إجراء انتخابات عامة.

وهذه الضمانة تقضي بوجوب دعوة السلطة التنفيذية الناخبين للإدلاء بأصواتهم خلال فترة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ حل مجلس النواب كما أوجبته

(1) - انظر المواد (32، 41) من الدستور لعام 1947 واللتان نصتا على تلك الضمانتين.

(2) - المادة (32) من دستور عام 1947 تنص على أن "يمارس الملك صلاحياته بإرادات، تصدر الإرادات بناءً على تنسيب الوزير أو الوزراء المسؤولين بموافقة رئيس الوزراء، ويوقعونها، يبدي الملك موافقته بتنسيب توقيعه فوق التواقيع المذكورة...".

المادة (41) من هذا الدستور[1].

وتأسيساً على ما تقدم، فإن هذا الدستور لم يأت بأي جديد فيما يتعلق بتنظيم سلطة استخدام حل المجلس النيابي والضمانات المقررة، وإنما جاء مطابقا لنفس الأحكام التي وردت في القانون الأساسي لعام 1928.

وسنعالج في هذا المطلب فرعين، نتناول في الفرع الأول، تطبيقات الحل في ظل دستور 1947 وفي الفرع الثاني، نتطرق إلى مدى دستورية تلك الممارسات العملية، وذلك تباعًا على النحو التالي:

الفرع الأول

تطبيقات حق الحل في دستور 1947

تم انتخاب مجلسين نيابيين في ظل دستور عام 1947 وكلاهما حُلاً - ولم يكملا مدتهما الدستورية والمحددة بأربعة سنوات- لأسباب مختلفة نوضحها فيما يلي:

أولا:حل المجلس النيابي الأول في 1950/1/1:

على أثر موافقة زعماء الضفة الغربية على توحيد هذه المنطقة مع الضفة الشرقية المنبثقة عن مؤتمر "أريحا" في كانون أول 1948، والذي وافق فيه زعماء الضفة الغربية على توحيد هذه المنطقة مع المملكة الأردنية الهاشمية تحت زعامة الملك عبد الله ومبايعته ملكا على فلسطين[2] حل المجلس التشريعي بتاريخ 1/ كانون الثاني 1950 المنتخب بتاريخ 20 من نيسان1947،وذلك لإجراء انتخابات عامة تشمل

---

(1) - "إذا حل مجلس النواب فيجري انتخاب عام ، ويجتمع المجلس الجديد في دورة فوق العادة بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر ....".

(2) - انظر تفصيلاً: د. منيب الماضي وسليمان موسى، الجزء الأول، المرجع السابق، ص536 وما بعدها.

الضفتين الشرقية والغربية[1].

وكان من مقتضيات هذا الحل بأن إجراء الوحدة بين الضفتين الشرقية والغربية تتطلب حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة لتشمل منطقة الضفة الغربية ليشارك مواطنيها في الانتخابات والترشيح لمجلس النواب باعتبارها أصبحت جزء لا يتجزأ من المملكة الأردنية الهاشمية، ولذلك يمكن القول بأن هذا الحل جاء لرغبة السلطة التنفيذية في إدخال تعديلات أساسية على النظام الانتخابي، فالمجلس النيابي المنحل لم يعد من الناحية الدستورية يمثل الشعب التمثيل الصحيح بعد إلحاق الضفة الغربية بالضفة الشرقية.

ثانيا: حل المجلس النيابي الثاني في 3 /5/ 1951:

عقد هذا المجلس أولى اجتماعاته بعد انتخابه في 1950/4/24 بعد إجراء التعديل على نصوص الدستور أثر الوحدة بين الضفتين ، والتي استلزمت حل المجلس النيابي الأول، وأقر هذا المجلس مشروع الوحدة بين الضفتين، وقد كانت هناك بعض المطالبات بتعديل بعض مواد الدستور وخاصة فيما يتعلق بإقرار المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي بدلاً من إثارتها أمام الملك، وقد شكلت لجنة لتعديل الدستور ولكن هذه اللجنة لم تقم بالمهام الموكولة لها، وقد برزت دعوات متكررة من بعض أعضاء المجلس بضرورة إجراء التعديل الدستوري المنشود، وعلى أثر ذلك دعت الحكومة المجلس لعقد دورة استثنائية لبحث عدة مشاريع قوانين منها، قانون الميزانية ومشروع تعديل الدستور، وقدمت الحكومة الموازنة السنوية العامة لمجلس النواب لإقرارها وبدا واضحاً أن هذه الميزانية المقررة للجيش تصل إلى 65٪ من إجمالي الميزانية ومنها 20٪ لكتائب الحرس الملكي. وقد تم مناقشة الميزانية العامة وأبدى بعض النواب اعتراضهم

(1) - على أثر الوحدة بين الضفتين الشرقية والغربية عدل قانون الانتخاب وقد تم مضاعفة عدد أعضاء مجلس النواب إلى (40) عضواً (20) من الضفة الشرقية و(20) من الضفة الغربية، ومجلس الأعيان أصبح عدد أعضاءه عشرين عضواً (7) منهم من الضفة الغربية.

عليها، وفي الوقت نفسه لم يرفضها المجلس نهائيا بل قرر تأجيل البت بها لمدة يومين فقط وحددت جلسة يوم السبت الموافق 5/5/ 1951 لأنه صادف يوم الخميس عطلة رسمية بمناسبة عيد الإسراء والمعراج الشريف.وقبل انتهاء اليومين قامت الحكومة بحل المجلس مباشرة بعد تلك الجلسة بتاريخ 3/5/ 1951 بعد مدة لا تزيد عن ستة أشهر منذ تشكيله من نيسان 1950 وحتى الثالث من أيار عام 1951.

وبما أن الأحكام المتعلقة بالمسؤولية الوزارية في ظل هذا الدستور لا تجعل الوزارة مسئولة أمام المجلس النيابي بل كانت أمام الملك، فأن مناقشة قانون الموازنة كان فرصة للنواب لمهاجمة الحكومة، وقد بقيت ظروف هذا الحل مجهولة حتى أوضحها أحد النواب في جلسة مجلس النواب التالي في جلسة 1951/9/24 حيث قال "أن مجلس النواب يمكن حله بدون سبب فلم ننس كيف أن الحكومة السابقة أقدمت على حل مجلس بدون سبب نعرفه وكيف أنه أخفت أخطاءها عن الشعب بمنع الصحف عن نشر وقائع الجلسة الأخيرة التي وقع فيها الحل على أثرها، تلك الجلسة لم يتخذ فيها المجلس سوى قرار تأجيل البت في ميزانية الدولة لمدة يومين فقط"[1].

وقد أبدى الملك عبد الله غضبه من مجلس النواب المذكور قائلا "أن الظروف التي أحاطت بأوضاع مجلس النواب أجبرتنا على البحث عن الحل، فالمجلس ليس له من عمل سوى التشريع وتسهيل أعمال السلطة التنفيذية لتقوم بواجباتها وعلى النواب مساعدة الحكومة بدلاً من وضع العراقيل في طريقها ونحن نأمل بدورنا أن يكون المجلس القادم أكثر واقعية[2].

(1) - محضر جلسة مجلس النواب، بتاريخ 24/ 1951/9.

(2) - د. إبراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديموقراطي، مرجع سابق، ص522.

- وقد نشرت جريدة فلسطين بيان رسمي عن الحكومة مفاده " خلال الدورة العادية وغير العادية لمجلس الأمة اثبت مجلس النواب تقصيراً في القيامم بواجباته وميلا لعرقلة أعمال السلطة التنفيذية، ولذا لم تر الحكومة بداً من طلب حله من الملك الذي أجابها الى طلبها " د. ابراهيم حمدان، المرجع ذاته، ص522.

الفرع الثاني

دستورية ممارسة الحل

استدعت ظروف الاتحاد بين الضفتين الشرقية والغربية إجراء الحل في 1950/1/1، ولعل هذا السبب كان منطقياً، مما لا يشكك في دستورية هذا التطبيق، نظراً للآثار المترتبة على هذا الإتحاد، فانضمام جزء من أراضي دولة إلى دولة أخرى يترتب عليه تغيير في النظام الانتخابي وتوزيع الدوائر الانتخابية مما يجعل المجلس القائم في ظل هذا الوضع لا يمثل الدولة بأكملها.ولذلك فإن هذا التطبيق لا يشوبه أي عيب يمكن معه أن يشك في دستوريته.

أما بالنسبة للحل الواقع في 3 أيار 1951 فلم يكن هناك سبب جوهري وحقيقي لقيام السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب، وكل ما هناك بأن هذا المجلس قد أجل مناقشة والتصويت على موازنة الدولة، وهذا التأجيل لا يمكن اعتباره وتبريره كسبب لإجراء الحل، وإنما اعتبرته الحكومة ذريعة لعدم تعاون هذا المجلس مع الحكومة. وبخاصة أن الوظيفة المالية ومن ضمنها إقرار الموازنة السنوية للدولة يدخل في صميم وظائف المجالس النيابية، وهذا بطبيعة الحال يستدعي أحيانا مناقشات وإضافة وحذف في بنود الموازنة، ونظرا لعدم تنفيذ املاءات الحكومة قامت بحله.

وإن وقع هذا الحل مطابقا من الناحية الشكلية مع الأحكام الدستورية، إذ يستطيع الملك حل مجلس النواب دون بيان أسباب الحل، لأن قيد تسبيب قرار الحل لم ينص عليه هذا الدستور، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى تقدير الحكومة لسبب الحل وتبريرها لقرار الحل مهما كان دوافعه. وفي تقديرنا بأن الأمر الذي من شأنه حل المجلس لأجله يعتبر تدخلاً في الوظيفة المالية للمجلس النيابي ولم يكن الوسيلة الملائمة للخروج من ذلك الخلاف بحل المجلس، فقد نظمت المادة (48) من الدستور كيفية ممارسة تنفيذ الحكومة ما ورد في قانون الموازنة العامة للدولة في حالة تعنت المجلس عن النظر بها، فالفقرة الثالثة من المادة السابقة تنص على أن "إذا امتنع المجلس عن

النظر في مشروع الميزانية فلمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يقرر اعتبار مشروع الميزانية نافذا بالشكل الذي قدم فيه للمجلس"، وفي الوقت نفسه لم يكن هناك نزاع حاد تعذر فضه ليكون الحل الوسيلة الوحيدة للخروج من هذا النزاع. وهذا كله يقودنا للقول بعدم دستورية هذا التطبيق من الناحية الموضوعية وعدم توافقه مع الأسباب والدوافع الرئيسة لإجراء الحل والمعروفة لدى الفقه الدستوري، وفي الوقت نفسه لم يكن الخلاف حول موضوع إقرار الموازنة العامة السبب الرئيسي لاحتدام الخلاف بين المجلس والحكومة، وإنما عدم تنفيذ الحكومة التزاماتها فيما يتعلق بتعديل أحكام الدستور، وبخاصة المتعلقة بإقرار المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب بدلاً من إقرارها أمام الملك.

المطلب الثاني

الأحكام الدستورية لحق الحل في دستور 1952

صدر الدستور الحالي في الثامن من كانون الثاني لعام 1952 على أثر الوحدة بين الضفة الشرقية (المملكة الأردنية الهاشمية) والضفة الغربية، وقد أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني القائم على الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث تستطيع كل سلطة من السلطات أن تراقب السلطة الأخرى بالوسائل الدستورية التي نص عليها الدستور، وأخطر هذه الوسائل حق السلطة التشريعية بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة مع منح الأخيرة حق حل مجلس الأمة بشقيه مجلس النواب والأعيان، فنص على إناطة السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور، مع إناطة السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك.

فقد نصت المادة (25) من الدستور الحالي على أن " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب "وبذلك فقد تبنى الدستور الأردني مبدأ ثنائية التكوين للسلطة التشريعية (مجلس الأمة). فهذا المجلس يتكون من مجلسي متغايران في التكوين ونوعية الاختصاصات المناطة بكل منهما

وهما: مجلس النواب ومجلس الأعيان، مع إناطة حق حلهما من قبل الملك وفقا للفقرتين الثالثة والرابعة من المادة (34) من الدستور.

ويستلزم دراسة حق الحل في الدستور الأردني لعام 1952 توضيح الأحكام الخاصة المتعلقة بإجراء الحل من خلال تقسيم هذا المطلب إلى أربعة أفرع: نتناول في الفرع الأول، دراسة تنظيم حق الحل، وفي الفرع الثاني نتناول دراسة السلطة المختصة بالحل، أما الفرع الثالث فتعرض إلى مدى التزام الملك بنصيحة الوزارة بحل البرلمان، وأخيراً نخصص الفرع الرابع للملاحظات التي نبديها على تنظيم حق الحل.

الفرع الأول

تنظيم حق الحل

- حل مجلس النواب:

تنص الفقرة الأولى من المادة (68) من الدستور على أن "مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين". وبذلك فإن الأصل المحدد دستوريا لمدة مجلس النواب هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان النتائج العامة للانتخابات، وبنفس الوقت فإنه يجوز للملك تمديد مدته ليصل ست سنوات، إلا أن هذا الأجل المحدد لمجلس النواب يمكن بتره وذلك بحله.

فقد طالعتنا الفقرة الثالثة من المادة (34) من الدستور بقولها " للملك أن يحل مجلس النواب" ، وقد جعل هذا الدستور اختصاص حل مجلس الأمة بشقيه من اختصاص الملك وحده. ومن الجدير بالذكر في هذا الشأن أن السلطة التنفيذية تستطيع أن تقوم بإجراء الحل في أي وقت سواء أكان مجلس الأمة منعقدًا في دورته العادية أم غير العادية أو خلال الفصلين التشريعيين، ولا يحدها في ذلك إلا قيد واحد حددته الفقرة الثانية من المادة (54) من الدستور وهو فترة طلب تأجيل الاقتراع على الثقة لمدة عشرة أيام بحيث لا يجوز حل البرلمان في هذه الفترة، أي أن الحل يقع باطلاً إذا تم

خلال هذه الفترة، وعلة ذلك عدم إعاقة حق مجلس النواب بإثارة المسؤولية الوزارية المقررة له.

ورغم إناطة حق الحل برئيس الدولة (الملك) من الناحية الدستورية وأصبح من السلطات التقديرية، فإن قرار الحل سواء أكان وزاريا أو ملكيا يجب أن يوقع على قرار الحل رئيس الوزراء والوزير المختص (وزير الداخلية).

وإذا حل مجلس النواب فانه وفقاً للفقرة الأولى من المادة (73) من الدستور يجب إجراء انتخاب عام لاختيار أعضاء مجلس النواب وفقا لقانون الانتخاب السائد خلال مدة أقصاها أربعة أشهر، وإذا تعذر إجراء الانتخابات لأي سبب من الأسباب فإن مجلس النواب المنحل يعود لممارسة كافة اختصاصاته الدستورية حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

- حل مجلس الأعيان:

يعتبر مجلس الأعيان الطرف الثاني في تشكيل السلطة التشريعية في الأردن، ويتكون من عدد غير محدد من الأعضاء على أن لا يزيد عدد أعضائه عن نصف أعضاء مجلس النواب. وترتيبا على ذلك القيد فان صلاحية تحديد أعضاء هذا المجلس عائد إلى سلطة الملك التقديرية، أما حق حل مجلس الأعيان فقد نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (34) "للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية" ويلاحظ في هذا الصدد بأن الفقرة الرابعة أضيفت للمادة (34) من الدستور بموجب التعديل الدستوري الذي حصل في 1974/11/10، ويلاحظ أنه قبل ذلك التاريخ وتحديداً في سنة 1955 جرت محاولة لإعطاء الملك صلاحية حق حل مجلس الأعيان بموجب مشروع تعديل الدستور، ولكن هذا المشروع رفض، وقد كان هذا التعديل يتضمن جواز حل مجلس الأعيان ومنع الجمع بينه وبين منصب الوزارة وعضوية

النيابة[1].

ومن الملاحظ بأن النص الدستوري المتعلق بحل مجلس الأعيان لم يشر إلى ضمانات حله، كما أنه لا تنطبق ضمانات حل مجلس النواب على حل مجلس الأعيان لاختلاف طبيعة تكوينهما، وبذلك نستطيع القول في هذا المجال بأن للملك الحق المطلق من كل قيد بحل مجلس الأعيان، ما عدا مراعاة القيد المنصوص عليه في المادة (40) من الدستور والمتعلق بضرورة توقيع الإرادة الملكية من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. ومن الجدير بالذكر في هذا المقام بأن المشرع الدستوري لم يشترط أخذ رأي مجلس الأعيان أو موافقته على حل مجلس النواب والعكس كذلك صحيح.

إضافة إلى ما سبق ذكره فقد منح الدستور الملك حق قبول استقالة أعضاء مجلس الأعيان، فقد نصت المادة (36) من الدستور على أن: "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم". ويلاحظ على هذا النص بأنه لم يشر إلى حق الملك بإقالة أعضاء مجلس الأعيان.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشأن: هل يعتبر مجلس الأعيان مجلسًا نيابيًا ؟. وللإجابة على هذا التساؤل يقتضي منا معرفة كيفية تعيين أعضائه بالإضافة إلى التعرض إلى الاختصاصات الدستورية التي يمارسها.

لإضفاء الصفة النيابية على أي مجلس من المجالس ذات الصفة التشريعية فإنه يجب أن يفرز على أساس أسلوب الانتخاب؛ بمعنى أن يتم تشكيله عن طريق الانتخاب فقط. ولا يكفي الانتخاب لكي نسبغ على المجلس الصفة النيابية، إذ يتعين علاوة على ذلك أن يمارس هذا المجلس فعلاً اختصاصات فعلية حقيقية، بمعنى أن يكون له حق التشريع، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، كحق السؤال

(1) - د. منصور العواملة، النظام الأساسي "الدستور" الأردني منذ عام 1952، مرجع سابق، ص 69.

والاستجواب وحق إثارة المسؤولية الوزارية للوزارة بأجمعها أو ضد أحد الوزراء[1].

ولذلك فهناك من يرى بأن تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان يتنافى مع طبيعة النظام النيابي، وذلك لقيام شبهة الموالاة للهيئة التنفيذية بحكم تفضلها باختيار أعضائه فلا بد أن يكون لها قدرًا من الولاء ورد الجميل وتلك طبيعة الإنسان التي غالبا ما تغلب التطبع، وبخاصة أن هذا المجلس لا يملك حق المساءلة السياسية للوزارة. وحتى يستقيم الأمر مع منطق الحل فلابد أن يكون هناك دور للشعب في اختيار أعضاء مجلس الأعيان[2].

ونخلص مما سبق إلى القول بأن مجلس الأعيان وبالنظر إلى طبيعة تكوينه لا يعتبر مجلسا نيابيا؛ بل يمكن وصفه بأنه مجلس الملك، وذلك لافتقاره إلى أسلوب الانتخاب في اختيار أعضائه رغم مساهمته في عملية التشريع ويستطيع ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، ما عدا تحريك المسؤولية الوزارية.

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالحل في دستور 1952

تطالعنا الفقرة الثالثة من المادة (34) من الدستور بقولها " للملك حق حل مجلس النواب " وعلى ضوء هذا التحديد يمكن القول بأن الدستور قد أناط بالملك وحده سلطة حل مجلس النواب، ولم يقتصر هذا الحق على هذا المجلس وحده بل أمتد إلى مجلس الأعيان، وهذا ما أكدته الفقرة الرابعة من المادة (34) من الدستور " للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية".

(1) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص 388- 389.

(2) - د. منصور العواملة، النظام الأساسي والدستور الأردني منذ عام 1952، المرجع السابق، ص150.

ويتبين من صياغة المادة السابقة بأن حق حل مجلس الأمة بشقيه، مجلس النواب والأعيان قد جاءت مطلقة، وحال ورودها في مثل هذا الصياغة قد يعني أن الحل كما يكون ملكيا يمكن أن يكون وزاريا من الناحية النظرية[1]، وبذلك فإنه يمكن القول بأن صورتي الحل الرئاسي (الملكي) والوزاري في ظل أحكام هذا الدستور لا تقتصر على حل مجلس النواب بل يشمل هذا الحق مجلس الأعيان الذي لم تكن النصوص الدستورية تجيزه في ظل أحكام دستور 1947، أما من الناحية العملية فهو يكون دائماً حلاً رئاسياً حيث يكون سلطة تقديره للملك حتى لو طلبت الوزارة من الملك إجراءهوبذلك يكون حق الحل في النظام الدستوري الأردني المقرر للملك ضمن السلطات التقديرية المقررة له، فله سلطة تقديرية إزاء استعمال هذا الحق من عدمه.

ومن خلال دراستنا لتطبيقات حل مجلس النواب في ظل أحكام دستور 1952 أتضح لنا بأن العديد منها تم ممارسته بناء على طلب الوزارة نتيجة لحدوث خلاف بين الوزارة والمجلس النيابي وفقدان التعاون بين هاتين السلطتين، كما أن السوابق الدستورية تشير بان الملك قد طلب من الحكومة العمل على حل مجلس النواب وقد جاء هذا الطلب في صلب الإرادة الملكية المتعلقة بتكليف شخص رئيس الوزراء بتشكيل حكومة تقوم على حل مجلس النواب[2].

وبناءً على ذلك، يمكننا القول في هذا المجال بأنه رغم تنظيم حق الحل دستوريًا باسم الملك، إلا أن هذا لا يمنع بأن يكون قرار الحل وزاريًا بناءً على طلب الوزارة عند احتدام الخلاف بينها وبين المجالس النيابية. وهذا الوضع بخلاف ما أشارت إليه محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها بأن الحل في التنظيم الدستوري الأردني لا يمكن أن يكون إلا حلاً ملكيًا، حيث جاء في معرض حكمها: "..... وحق

(1) - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 525.

(2) - سنتناول ذلك تفصيلاً في الممارسات العملية لحق الحل في التنظيم الدستوري الأردني.

الحل هذا الذي أخذ به الدستور الأردني هو (الحل الملكي)[1].

الفرع الثالث

مدى التزام الملك بنصيحة الوزارة بحل البرلمان

أشرنا سابقا بان الحل في التنظيم الدستوري الأردني يمكن أن يكون ملكيا أو وزاريا وهذا مستقى من النصوص الدستورية والممارسة العملية التي أشارت إلى ذلك، فإذا كان النظام البرلماني يتسم بعدم إمكانية رئيس الدولة العمل بمفرده في ظله، واتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العامة وفقا لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، فإن هذه القرارات لابد من أن يوقعها معه رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.

فإن السؤال الذي يطرح نفسه: ما مدى سلطة الملك إزاء طلب الوزارة ممثلة برئيس الوزراء بحل البرلمان؟ للإجابة عن هذا التساؤل يقتضي منا الرجوع إلى طبيعة العلاقة بين الملك والوزارة في التنظيم الدستوري الأردني والسوابق الدستورية المتعلقة بممارسة حق الحل، ومركز الملك في النظام الدستوري الأردني.

علينا - ابتداءً – الإشارة إلى أن هذه المسألة كانت محل بحث من جانب الفقه الدستوري في النظام البرلماني بشكل عام، فهناك رأي في الفقه الدستوري يرى بضرورة انصياع الملك لطلب الوزارة بتلبية طلب حل البرلمان، اذ أنه لا يجوز لأي وزير أن ينصح الملك بحل البرلمان دون أن يكون مقتنعاً بأن الحل سوف يمكن الوزارة من السير بالبلاد بخطوات ايجابية نحو الصالح العام[2].

---

(1) - قرار محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثالث عشر، السنة الخامسة والأربعين، كانون أول، 1997، ص4575- 4578. سيشار إلى هذا الحكم وآثاره لاحقًا في موضع آخر من الرسالة.

(2) - د. انور الاهواني، مرجع سابق، ص 169.

إلا أن الرأي الآخر يرى بأنه إذا احتدم الخلاف بين رئيس الدولة والوزارة في النظام البرلماني فإن هذه الوزارة المؤيدة من الأغلبية البرلمانية هي التي ترجح كفتها، وهذا الأمر مشكوك فيه في الأنظمة الديموقراطية، لأن البرلمان هو الذي يقرر بقاء الوزارة في الحكم أو عدم بقائها، وإذا أراد رئيس الدولة تغيير الوزارة القديمة لإجراء انتخابات لتحكيم الناخبين فيما نشأ من نزاع، ولن يقوم رئيس الدولة بذلك إلا إذا كان يتمتع بثقة غالبية شعبه التي ستنصره على الأغلبية البرلمانية المنحلة[1].

وفي التنظيم الدستوري الأردني يرى بعض الباحثين بأنه من الناحية الدستورية النظرية يتعين على الملك أن يأخذ برأي ونصيحة الوزارة لأنها هي التي تغطي مسؤوليته أمام مجلس النواب، ومن حق الملك مناقشة وتمحيص ما يدلي به الوزراء، وقد يحاول إقناعهم بوجهات نظره، ولكن إذا لم يتفق الملك في مسألة من المسائل مع الوزارة، فإن النصوص الدستورية المجردة تشير إلى أن الملك ملزم باتباع نصيحة الوزارة، إلا أن الواقع العملي يغاير النصوص القانونية المجردة، فالملك عادة ما يأخذ بمشورة الوزارة، ولكن عند اختلاف وجهات النظر، فإن الوزارة تنفذ رغبات الملك في نهاية المطاف، وإذا لم تقم بذلك فإن بمقدوره أن يقيلها[2]. فالوضع يختلف اختلافا كليا عما هو سائد في بريطانيا، فالوزارة في الأردن لا تفرز من الأغلبية البرلمانية، وإنما يرجع تعيينها إلى قناعة الملك بشخص رئيس الوزراء؛ وبذلك فإن وجودها مرهون بإرادة الملك وحده.

فإذا كانت (الإرادة الملكية) قرار الحل لابد من نفاذها توقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، فإن التساؤل الذي يبرز هنا إذا توقعنا رفض رئيس الوزراء التوقيع على قرار الحل . ما هو الإجراء المترتب على ذلك؟ بالعودة إلى السوابق الدستورية المتعلقة بممارسة حق الحل، نلاحظ بأن أغلبها تم بناء على طلب الحكومة، وحتى في الممارسة الوحيدة التي طلب فيها الملك من الحكومة حل مجلس النواب، لم ترينا هذه

---

(1) - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط2، الإسكندرية، 1963، ص332- 33.

(2) - د. عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص620.

الممارسات رفض رئيس الوزراء بالتوقيع على قرار الحل، وفي تقديرنا بأن رئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني لا يملك سلطة تقديرية إزاء هذا الطلب، إذ لا يستطيع رفض ذلك الطلب، وفي حالة مخالفة رغبة الملك فإنه لا يتردد في أن يطلب من رئيس الوزراء تقديم استقالته- وبخاصة أن تعيينه يرجع إلى سلطة الملك التقديرية في هذا الشأن- ويأتي برئيس وزراء آخر يوقع بالموافقة على قرار الحل.

أما بالنسبة لطلب رئيس الوزراء من الملك بحل مجلس النواب، فإننا لا نعتقد بأن يقبل الملك طلب الوزارة بحل البرلمان لأبسط الأسباب، بل إنه يملك سلطة تقديرية إزاء هذا الطلب، ولابد من تفحص الأسباب والدوافع التي تؤدي إلى إجرائه، ولا يوجد في الممارسة العملية حالة توحي برفض الملك طلب الحل المقدم من رئيس الوزراء، فالسوابق الدستورية تشير إلى أن الملك لم يرفض طلب الوزارة بالحل وإنما يتبع التوصية المقدمة إليه من مجلس الوزراء (أو رئيس الوزراء).

ويستخلص مما سبق بأن حل مجلس النواب سواء أكان ملكيًا أم وزاريًا في التنظيم الدستوري الأردني يستوجب توافق وتطابق وجهات النظر بين الملك والوزارة حول هذا الموضوع من جوانبه المختلفة والظروف التي أحاطت بطلبه، إلا أنه في نهاية المطاف لابد للوزارة من تنفيذ رغبة الملك في إجراء التصرف المطلوب من عدمه.

الفرع الرابع

رأينا في التنظيم الدستوري لحق الحل في دستور 1952

من خلال دراسة النظام القانوني لحق الحل، لابد من إبداء بعض الملاحظات على هذا التنظيم الدستوري:

أولاً: إن التنظيم الدستوري لحق الحل لم يأت مغايرًا للدساتير السابقة من ناحية السلطة المختصة بالحل، فقد أناطت كافة الدساتير المتعاقبة حق الحل برئيس الدولة (الأمير أو الملك) أي أنه يعتبر من الصلاحيات التقديرية للملك. وأن كانت الناحية العملية تشير إلى أن أغلب حالات الحل كانت تأتي برغبة وطلب الوزارة (الحل

الوزاري) من الملك بحل البرلمان، لكن لدستورية الحل يجب أن يوقع على مرسوم الحل الملك ورئيس الوزراء والوزير المختص، كما أن الوزارة في نهاية المطاف عليها تنفيذ رغبات الملك. وأجاز هذا الدستور للملك حل مجلس الأعيان خلافًا للدساتير السابقة.

ثانيًا: لم يحدد هذا التنظيم الدستوري الحالات التي بموجبها يستطيع رئيس الدولة (الملك) استخدام صلاحية الحل؛ فالحق جاء مطلقا من حيث عدم تحديد الحالات التي تستدعي إجراء الحل، وبما أن قرار الحل يأتي في النهاية على شكل إرادة ملكية موقعة من الهيئات التي تطلبها الدستور، فإن ذلك يجعل أحيانا من الصعوبة بمكان تحديد نوع الحل سواء أكان حلاً رئاسيا أم وزاريا، إذ يصعب في كثير من الأحيان تحديد من لديه الرغبة أولا في إجراء الحل، الملك أم الوزارة، نظرًا لاشتراك كل من الملك والوزارة ممثلة برئيس الوزراء باتخاذ قرار الحل والتشاور قبل الإقدام على ذلك، سواء أكان ملكيًا أم وزاريًا.

ثالثًا: كانت هناك مجموعة من الاقتراحات النيابية المعدلة لنصوص الدستور لإضافة بعض الأحكام الدستورية، وبعض هذه الأحكام تم نفاذه لفترة وجيزة في الدستور ولاحقًا تم إلغاؤها، ومن هذه الأحكام:

(74/ ف1): "إذا حل مجلس النواب فيجب بيان سبب الحل ولا يجوز حل المجلس الجديد من أجل السبب نفسه".

(74/ ف2): "الحكومة التي يحل المجلس في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، على أن تجري الانتخابات النيابية حكومة انتقالية لا يجوز لأي وزير منها أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات".

(74/ ف3): "في حالة الاختلاف على دستورية الحل يعرض الأمر على المجلس العالي لتفسير الدستور".

وعلى ضوء تلك الأحكام الدستورية نرى بأنه لو تم الإبقاء عليها في الدستور الحالي لكان تنظيميًا أفضل من الحالي، ويرقى بحق الحل إلى حفظ التوازن بين السلطات نظريًا وعمليًا، مما يترتب على إعماله تأثير واضح على السلطة التنفيذية من حيث استقالة الحكومة وإجراء الانتخابات تحت إشراف حكومة مؤقتة. ولكن التعديل الذي طرأ على احكام المادة (74) من الدستور الاردني بتاريخ 2011/10/1 ، وتنص الفقرة الثانية من المادة السابقة " الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال اسبوع من تاريخ الحل ، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها". وهذا الحكم عزز من مفهوم التوازن ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما استوجب معه الحد وعدم اجراء الحل من قبل السلطة التنفيذية الا في اضيق الحالات ؛ لأنها تعلم بالنتائج المترتبة على اجراء الحل وهو الاستقالة خلال اسبوع من تاريخ الحل .

الفصل الثاني

الممارسة العملية لحق الحل وضماناته في دستور 1952

في ظل هذا الدستور تم انتخاب اثني عشر مجلسا نيابيا، حل منها تسعة مجالس لأسباب مختلفة، وكان أولى هذه المجالس المنتخبة المجلس النيابي الثالث والذي امتدت ولايته من 1951/5/1، وحتى 1954/6/22 وحل بعد مرور سنتين وسبعة أشهر، وآخرها المجلس النيابي الرابع عشر والذي انتخب أعضاءه في 16- 6 – 2003 بعد أن تم تأجيل إجراء الانتخابات اللازمة له على أثر حل مجلس النواب لمدة سنتين بموجب المادة (73) من الدستور.

وقد تم ممارسة حق الحل بصورة متكررة، رغم الضمانات الدستورية التي نص عليها هذا الدستور أسوة بالدساتير المقارنة، ولم يقابل ذلك حجب الثقة عن الحكومات المتعاقبة نتيجة لإثارة المسؤولية الوزارية وهي الحق المقابل لحق الحل في النظام البرلماني.

ولتوضيح التطبيقات العملية لحق الحل في ظل دستور عام 1952، سنعالج ذلك في المبحثين التالين:

المبحث الأول: المجالس النيابية وحق الحل.

المبحث الثاني: الضمانات الدستورية لحق الحل في النظام الدستوري الأردني.

المبحث الأول
المجالس النيابية وحق الحل

تم ممارسة حق الحل في ظل الدستور الحالي بصورة غير طبيعية؛ إذ حل عشرة مجالس نيابية، سبعة منها قبل نهاية الفصل التشريعي، وثلاثة حلت قيل نهاية مددها بفترة وجيزة لإجراء الانتخابات النيابية، وهذا بطبيعة الحال يعكس مدى استعمال حق حل المجالس النيابية في الدستور الأردني الحالي، بحيث أصبح السمة الغالبة على كيفية إنهاء المجالس النيابية، وكانت أسباب الحل في معظمها مبنية على انعدام التعاون والتصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم يكن نتيجة حجب الثقة عن الحكومة إلا بتطبيق هو الأوحد في الممارسات العملية لحق الحل. وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: التطبيقات العملية لإجراء حل المجالس النيابية وظروفه.

المطلب الثاني: دستورية ممارسة الحل.

المطلب الأول
التطبيقات العملية لإجراء حل المجالس النيابية وظروفه

شهد هذا الدستور عدة تطبيقات بصورة متكررة لحل مجلس النواب قبل انتهاء مدة النيابة المحددة بأربع سنوات، وقد اختلفت الأسباب والظروف التي أحاطت بحل هذه المجالس، وسنحاول في هذا المطلب التعرف إلى ممارسة حل هذه المجالس في عدة فروع، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

حل مجلس النواب الثالث في 1954/6/22

بعد اغتيال الملك عبد الله بن الحسين في التاسع عشر من تموز عام 1951 تألفت وزارة جديدة برئاسة توفيق أبو الهدى لإجراء انتخابات لمجلس النواب الثالث الذي أمضى مدة سنتين وسبعة أشهر امتدت من تاريخ 1951/5/1 – وحتى 1954/6/22، إذ حل لمعارضته سياسة الحكومة وعدم تعاونه مع السلطة التنفيذية ، وفي عهد هذا المجلس تم إقرار الدستور الأردني الحالي لعام 1952.

فقد كان رئيس الوزراء مطمئنًا إلى منحه الثقة بأغلبية أعضاء المجلس النيابي، وعمل - بوسائله الخاصة – على الضغط على النواب المعارضين له في المجلس، إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل.

ويرجع أساس العلاقة الرديئة بين أعضاء مجلس النواب ورئيس الوزراء (توفيق أبو الهدى) إلى أساس الصراع الشخصي- لتقوية نفوذه - بين رئيس الوزراء وسليمان طوقان عضو مجلس الوصايا على العرش في هذه الفترة[1]، ولاقت المعارضة داخل مجلس النواب مؤازرة من مجلس الوصايا على العرش بحيث لا يستطيع حل هذا المجلس على ضوء هذا الدعم، وبعد تسلم الملك حسين سلطاته الدستورية استقالت هذه الحكومة وشكلت حكومة أخرى، إلا أنه في 1954/5/4 تم اختيار رئيس الوزراء السابق توفيق أبو الهدى لتشكيل حكومة جديدة على أثر استقالة الحكومة.

وأمام هذا الوضع تقدم رئيس الوزراء بطلب من الملك بقبول استقالة الوزارة أو حل مجلس النواب، وقد تردد الملك في بداية الأمر إلا أنه وافق على حل مجلس النواب في نهاية المطاف مفضلاً ذلك على قبول استقالة الوزارة.

---

(1) - شكل مجلس الوزراء مجلس وصاية على العرش عندما تسلم الملك حسين بن طلال سلطاته الدستورية بتاريخ 1952/8/11 ولم يكن قد بلغ سن الثامنة عشرة، ويتكون هذا المجلس من إبراهيم هاشم، سليمان طوقان، وعبد الرحمن أرشيدات.

وقد نشرت الصحف الأردنية في اليوم التالي لقرار الحل وتحديدا في 6/23/ 1954 بيان صادر عن رئيس الوزراء وضح فيه الظروف التي أحاطت بحل مجلس النواب وقد جاء فيه :

"رأت الحكومة في اليومين الأخريين أن هناك تكتلا مبنيًا على اعتبارات شخصية بين الكثير من النواب وتعلم أن لها بين هؤلاء النواب إخوانا تحترمهم وتضمر لهم كل الخير وأن منهم ومن سبق لهم الاشتراك في معظم أعضاء هذه الحكومة إلى آخر عهدها، كما أن منهم من سبق له أن أيد الحكومة في أعمالها حتى الوقت الأخير، هذا بالإضافة إلى أن هناك عناصر تتبنى اتجاهات تضر بسلامة الدولة.

وتبين للحكومة أن النقاش لن يكون منصباً على البيان الوزاري وإنما سيتناول الشخصيات والأشخاص ويكون بعيداً عن التفكر في الحقائق والمصلحة العامة المجردة من أية عاطفة شخصية، وهذا كله يتنافى مع ما ذكر في بداية هذا البيان من تامين تضافر الجهود وتآلف القلوب وتوحيد الكلمة في مثل هذا الظرف العصيب الذي تواجه فيه البلاد الأخطار، وقد فكرت الحكومة كثيراً في الطريقة التي يمكن بواسطتها الحيلولة دون هذه المحاذير وارتأت أن تستقيل قبل أن تتقدم إلى المناقشة في المجلس ظناً بأن تكون المناقشات جالبة للأضرار لا لأشخاص الوزراء فحسب إذ أن الأشخاص في مثل هذه المواقف يأتون في الدرجة الثانية لكن لمصلحة البلاد العامة، غير أنها رأت أن الاستقالة لن تحل الأشكال ما دامت هناك تكتلات شخصية فان استولى على الحكم أشخاص قام مقامهم بالمعارضة ربما على الشكل نفسه آخرون مما يعرقل الأعمال ويحول دون تحقيق المصالح المفيدة، ولهذا ارتأت الحكومة أن تغير كل المجلس الذي مضت على انتخابه ثلاث سنوات وتم انتخاب أعضائه في ظروف تختلف عن الظروف الحالية خاصة وأن انتخابهم لم يكن على أساس حزبي وبرنامج معين بل على أساس فردي، وهذا الأمر دستوري يصار فيه إلى رأي الأمة حيث تختار من تشاء ليمثلها في المجلس القادم.

ودفعا لأي التباس أو ظن تعلن الحكومة وتصرح بأن بيانها الوزاري لم يكن

مقدما إلى المجلس النيابي بأشخاصه بل باعتباره ممثلا للأمة وما تعهدت به الحكومة في البيان لا زال قائما تجاه الأمة نفسها وستعمل لتحقيق ما ورد فيه إلى أن ينتخب مجلس جديد"[1].

ووفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (54) من الدستور والتي توجب على كل وزارة جديدة تتشكل ضرورة استحواذها على ثقة المجلس النيابي لاستمرارها في الحكم في بداية تشكيلها، فقد أدرك رئيس الوزراء بوسائله الخاصة وقبل بدء جلسة الثقة بفترة قصيرة بأن أكثرية أعضاء المجلس النيابي سيحجبون الثقة عن الحكومة مما يؤدي بطبيعة الحال إلى إقالتها، مما أدى ذلك إلى طلبه من الملك بإصدار إرادة ملكية بحل هذا المجلس قبل جلسة الثقة بساعة واحدة لتفادي النتائج المترتبة على حجب الثقة.

الفرع الثاني

حل مجلس النواب الرابع في 1956/6/26

في يوم 16 تشرين أول 1954 بدأ الناخبون يدلون بأصواتهم لانتخاب مجلس النواب الرابع، وأعلنت الحكومة أن الانتخابات ستكون حرة ونزيهة، وقوطعت الانتخابات من قائمة أحد المرشحين على اعتبار حدوث تزوير في الانتخابات في مدينة عمان فأعلنت مقاطعتها للانتخابات، وترتب على ذلك قيام المظاهرات في بعض المدن الأردنية، مما أدى إلى تدخل الجيش بناءً على طلب رئيس الوزراء لتهدئة الأوضاع الطارئة. وقد نتج عن تلك الأحداث قتل أربعين شخصاً بالإضافة إلى اعتقال عدد كبير من المتظاهرين[2]، وعلى أثر ذلك اضطر رئيس الوزراء إلى تقديم استقالته في 20 كانون أول 1955، وهي أقصر الوزارات عمرًا، إذ لم تستمر في الحكم أكثر من

(1) - د. إبراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، المرجع السابق، ص 523-524.

(2) - حمود اللصاصمة، مرجع سابق، ص130.

ستة أيام.

ولمعرفة الأسباب الحقيقية والتي أدت في نهاية المطاف إلى حل هذا المجلس لا بد من الإحاطة بالظروف والعوامل التي أدت إلى قيام السلطة التنفيذية بحل المجلس. فقد ربط بعض النواب بين موضوع منح الثقة للحكومة المشكلة على أثر استقالة الحكومة السابقة والتزامها بتنفيذ عدد من القضايا والمطالب التالية[1]:

أولا: إطلاق سراح جميع المعتقلين السياسيين أو تقديمهم للمحاكمة فورا والسماح للملاحقين بالعودة إلى وطنهم.

ثانيا: التزام الحكومة بعدم تطبيق قانون الدفاع المتعلق بالحريات العامة وكل ما يتعلق بموضوع ممارسة الحريات العامة ، وإلغاء جميع النصوص الواردة فيه والأنظمة المتفرعة المتعلقة بالحريات العامة.

ثالثا: تقديم مشاريع معدلة لقانون الانتخاب وتنظيم الأحزاب وتعديل نظام الموظفين.

بالإضافة إلى هذه المطالب فقد شهدت المملكة معارضة شديدة ومظاهرات إزاء إقناع الأردن بالانضمام إلى حلف بغداد ، وتم تشكيل حكومة جديدة برئاسة هزاع المجالي، التي اعتزمت الانضمام إلى حلف بغداد ، إلا أن تشكيل هذه الحكومة أثار موجة عنيفة من المظاهرات والاضطرابات في كافة المدن الأردنية واستمرت الحكومة حتى 19 كانون أول، وعلى أثر هذه المظاهرات قدم بعض الوزراء استقالاتهم مما أضطر معه رئيس الوزراء إلى تقديم استقالة الحكومة واقترح على الملك بحل مجلس النواب وإجراء الانتخابات العامة لمعرفة رأي الشعب الأردني في مسألة الانضمام إلى حلف بغداد ، وبناءً على توصية رئيس الوزراء قام الملك بحل المجلس النيابي في اليوم

(1) - انظر تفصيلا حول هذه المطالب بملحق الجريدة الرسمية ، مذكرات مجلس الأمة الرابع، الجلسة الرابعة من الدورة العادية الأولى لمجلس النواب الرابع، بتاريخ 7/11/ 1954، ص 25 – 29.

نفسه الذي قدم به رئيس الوزراء استقالة الوزارة. وقد كان النص الدستوري قد دخل حيز التنفيذ والذي يقضي بضرورة استقالة الوزارة التي يحدث في عهدها الحل إلا أنه قبل استقالته طلب من الملك حل مجلس النواب(1).

وعلى أثر قرار الحل اعترض عدد من النواب على ذلك القرار باعتباره غير دستوري وقدموا اعتراضهم إلى الملك والذي أحاله بدوره إلى المجلس العالي لتفسير الدستور فقد كان ينقص الإرادة الملكية توقيع وزير الداخلية الذي استقال قبل إصدار الإرادة الموجبة بالحل(2) وقد أصدر المجلس العالي قراره بعدم دستورية الحل مما أدى إلى عودة المجلس المنحل لممارسة اختصاصاته.

الفرع الثالث

حل مجلس النواب السادس في 17 تشرين أول 1962

أجريت الانتخابات لهذا المجلس واشترطت الحكومة على الأشخاص الذين ينوون الترشيح بأن يحصلوا على الموافقة من الجهات المختصة على ترشيحهم لهذا المجلس، وقد أجريت الانتخابات لتشمل فقط 20 مرشحا أما الأعضاء الآخرين، وعددهم 40 فقد فازوا بالتزكية وكانت الحكومة ترغب بوجود مجلس تستطيع استمالته لجانبها لتنفيذ سياستها دون حصول أي معارضة من ذلك المجلس.

وقد عقد هذا المجلس أولى جلساته بتاريخ 22 تشرين الأول 1961، واستمر قائمًا بأعماله حتى قيام وزارة وصفي التل بحله في 1962/10/17 بالرغم من مرور سنة واحدة على بدايته ، وكانت العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية على أحسن

---

(1) - الفقرة الثانية من المادة (74): "الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، على أن تجرى الانتخابات النيابية حكومة انتقالية لا يجوز لأي وزير فيها أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات".

(2) - سنتعرض إلى قرار المجلس العالي رقم (1) الصادر بتاريخ 1956/1/6 في موضع آخر من الكتاب.

حال، فقد منحت الثقة لهذه الحكومة بأغلبية 55 صوتا من أصل 60 صوتًا، وقد تشكل هذا المجلس من ثلثي أعضائه الذين نجحوا بالتزكية والذي كان موضع نقد شديد من كافة شرائح المجتمع.

وقد كان رئيس الوزراء يرغب منذ تشكيله الحكومة بتاريخ 1962/1/28 في حل هذا المجلس، وكانت تلك الرغبة تهدف إلى عدم الإبقاء على مجلس نجح ثلثاه بالتزكية، وخاصة بأن هذا الوضع كان محل نقد من الشعب، فأراد بذلك بأن يعيد أواصر الثقة بين الحكومة والشعب وإجراء انتخابات لمجلس جديد على أساس المساواة، وبعيدة عن التدخل الحكومي. ورغم أن محاولته بإقناع الملك في البداية لم تنجح، إلا أنه في نهاية المطاف استطاع إقناع الملك بضرورة إجراء الحل ووافق الملك على ذلك بتاريخ 1962/10/17. وقد قامت الحكومة على أثر إجراء انتخابات جديدة للمجلس النيابي السابع في 1962/11/25 بتقديم استقالتها في 4 كانون أول 1962[1].

الفرع الرابع

حل مجلس النواب السابع في 1963/4/21

امتد عمل هذا المجلس من تاريخ 1962/11/25 وحتى 1963/4/21، وحل بناءً على طلب الحكومة وحجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة، وقد لعبت الظروف السياسية الخارجية دوراً في إحداث هذا الحل. فعلى أثر الوحدة بين سوريا والعراق ومصر قامت مظاهرات في كافة أرجاء الأقطار العربية للمطالبة بالانضمام إلى تلك الوحدة، وكان الأردن من تلك الأقطار التي طالبت بشدة الانضمام إلى تلك الوحدة، وقد أدى ذلك إلى حدوث مصادمات بين أفراد الجيش والمتظاهرين نتج عنه

(1) - انظر تفصيلا، سليمان الموسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، 1958 – 1993، الجزء الثاني، مكتبة المحتسب، عمان، 1996، ص54.

وقوع إصابات وقتلى بين المتظاهرين[1].

وعلى أثر الأحداث السابقة استقالت الحكومة القائمة وشكلت وزارة أخرى جديدة لمواجهة الأزمة الطارئة، وحدد يوم 20- 4 - 1963 موعدا لمناقشة البيان الوزاري لهذه الحكومة وطلب الثقة بناءً على برنامجها السياسي، وقد أشاد رئيس الوزراء بتأييد الحكومة للخطوات الوحدوية بين الأقطار العربية دون أن يعلن نية الحكومة أو رغبته بالانضمام إلى ذلك الاتفاق الوحدوي، رغم المشاعر الوحدوية وبخاصة في منطقة الضفة الغربية التي كانت تسيطر على كثير من أعضاء المجلس النيابي، وتم تأجيل الاقتراع على الثقة لجلسة مجلس النواب القادمة، وخلال هذه الفترة لا يمكن للحكومة حل المجلس قبل الاقتراع على الثقة تطبيقا للفقرة الثانية من المادة (54) من الدستور.

وبناءً على الظروف والأحداث السابقة، عقد مجلس النواب جلسة تاريخية وتحدث فيها أكثر من أربعين نائبا وكانت كلماتهم متفقة واتجاهات الرأي العام للشعب الأردني، ووجهت انتقادات إلى سياسة الحكومة وخاصة شخصية رئيس الوزراء، وأعلن 31 نائبًا بأنهم سيحجبون الثقة عن الحكومة، وعشرة من الأعضاء بأنهم سيعلنون موقفهم بعد سماع رد رئيس الوزراء على المسائل التي أثارها بعض النواب[2].

ونظرا لأهمية المناقشات التي تمت داخل قبة البرلمان والتي تركزت بانتقاد الحكومة ونية أعضاء مجلس النواب بحجب الثقة عن الحكومة[3]. نقتطف بعض الكلمات التي تم إلقاؤها:

---

(1) - انظر تفصيلا، سليمان الموسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، مرجع سابق، ص57.
(2) - د. إبراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، المرجع السابق، ص97.
(3) - انظر تفصيلا في كلمات النواب، ملحق الجريدة الرسمية، مذكرات مجلس الأمة السابع، الجلسة الخامسة من الدورة العادية الأولى لمجلس النواب السابع، تاريخ، 1963/1/6، ص 116 – 124.

".... في هـذا اليوم الـذي يـستفتى فيـه ممثلـو الأمـة للاقـتراع علـى الثقـة بالحكومة، لابد لي من الإشارة إلى وجوب تعديل الدستور لضمان إبداء الآراء بصراحة تامة حتى يتسنى لهذا البلد الاستفادة من الآراء الناقدة والنقد الموجه البناء، وهذا لا نستطيع ضمانه إلا في ظل دستور يضمن للمجلس هيبته ويحفظ بقاءه لتكون السلطة التشريعية موجهة ومراقبة للسلطة التنفيذية لأن الأولى تنبثق من صميم إرادة الشعب والشعب مصدر السلطات. لهذا وجب أن يضمن الدستور عدم التلويح أو التهديد من قريب أو بعيد بحل السلطة التشريعية إذا ما وقفت في وجه السلطة التنفيذية أو حجب الثقة عنها. أفما أن يلبس هذا البلد ثوبا جديدا لم تمتد إليه مآسي الأحكام العرفية وأحزان السجون والتشديد. والى أن تتحقق هذه المطالب أحجب الثقة عن الحكومة".

وقد اتضح من كلمات النواب بأن الحكومة لن تحصل على الثقة المطلوبة لاستمرارها في الحكم، فقد اتضح بأن عشرة أعضاء فقط يؤيدون الحكومة، ولم يكن مطروحًا أمامها خيار حل المجلس كما حصل في حالتين سابقتين في 1954 و1956 عندما حلا المجلسين النيابيين قبل التصويت على ثقة الحكومة لأن تعديلا دستوريا حدث في عام 1958 يمنع حل مجلس النواب خلال الفترة الزمنية الواقعة بين جلسة إلقاء البيان الوزاري وجلسة الثقة[1].

وأمام هذا الوضع قام رئيس الوزراء يعلن في الجلسة نفسها بالقول:" تنقسم كلمات النواب إلى قسمين: القسم الأول، مع الأسف الشديد هو تهجم شخصي وتحامل ما كان يصح مطلقا في الأعراف والتقاليد البرلمانية فضلاً عن الأنظمة الداخلية للمجلس أن يجنح إليه من أختار إتباع هذا الأسلوب منكم ولكن أتغاضى وأتجاوز عن ذلك لأنني لا أريد أن أنزل إلى المستوى الذي انحدر إليه بعض النواب في كلماتهم من هذه الناحية.

(1) - د. إبراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص 96.

أما القسم الثاني، فبعضه الكثير خارج حدود البيان الوزاري وبعضه القليل فقط يتناول مضمون البيان ولا يعجزني أن أرد الرد المفحم على جميع النقاط التي أثيرت لو رأيت المجال مفتوحا أمامي لمثل هذا الرد وبما انه ظهر بوضوح أن اتجاه أكثرية المجلس تميل إلى حجب الثقة عن الوزارة فقد أصبح هذا الأمر عديم الأهلية.

لقد أقسمنا يميناً بالمحافظة على الدستور فاحتراما للدستور ونزولا عند رغبتكم أعلن أن الوزارة سترفع استقالتها هذه الليلة إلى جلالة الملك المعظم ليرى رأيه الصائب بشأنها"(1).

وبناءً على قبول استقالة الحكومة تم تشكيل حكومة أخرى، وقد طلب منها في كتاب التكليف الملكي السامي حل مجلس النواب، وقد جاء في الكتاب المذكور: " أطلب منكم تأليف وزارة انتقالية تتولى حل المجلس النيابي وإجراء الانتخابات عامة لمجلس جديد ضمن المدة الدستورية. أن ما يستوجب هذه الانتخابات هو اعتقادنا أن مجلس النواب الحالي لم يكن معبراً التعبير الصادق عن إرادة الناخبين عندما حجبت الأكثرية الثقة عن الوزارة المستقيلة وهي الوزارة التي تقدمت إلى المجلس ببيان وزاري يضم سياسة داخلية وعربية وخارجية انبثقت عن كتاب التكليف الذي وجهناه إلى الرئيس المستقيل.

ولما كنا نؤمن بأن سلوك مجلس النواب في حجب الثقة عن الوزارة المشار إليها كان منبعه نزعات شخصية وممارسة كسب منافع ذاتية من قبل النواب الذين حجبوا الثقة دون أي تقدير أو مراعاة للمسؤولية السياسية بصفتهم ممثلين منتخبين من الشعب بالإضافة إلى ما كان واضحا كل الوضوح في مناقشات أولئك النواب وفي تصرفاتهم من نوايا مبيتة ضد مصلحة البلاد القومية ولخدمة اتجاهات مغايرة للوطنية الصحيحة فيها تصديع صف أبناء الوطن الواحد وتعريضه لأشد الأخطار تجاه أعدائه فإننا نرسم

---

(1) - ملحق الجريدة الرسمية، مذكرات مجلس الأمة السابع، الجلسة السابعة عشرة من الدورة الأستثنائية الأولى لمجلس النواب السابع، بتاريخ 20 / 4/ 1963، ص 1058 – 1075.

لسيادتكم إجراء الانتخابات العامة الجديدة نؤكد أن حرصنا التام على مراعاة أحكام الدستور ورغبتنا في استفتاء الشعب للتثبت من إرادته الواعية في السياسة العربية القومية التي أخذنا على عاتقنا إتباعها والتمسك بها والتي سنظل مثابرين على العمل الجدي المخلص لتحقيق الخير لبلادنا"[1].

كما قام جلالة الملك بعقد مؤتمر صحفي في القصر الملكي في اليوم التالي يتهم فيه النواب بأمور شخصية قائلا: "أريد أن أطلعكم عن تصرفات بعض الأشخاص الذين انتخبوا لتمثيلكم في البرلمان، فهناك واحد منهم منع الماء عن إخوانه، وآخر قال أنه يريد حجب الثقة لأنه ذهب لتهنئة ولم يقدم له الرئيس فنجان قهوة وثالث كان موظفاً في الخارجية وتعاطى أعمال التهريب" [2].

وكانت لأول مرة في التاريخ الدستوري الأردني أن يتم حجب الثقة عن الحكومة من قبل مجلس النواب ولكن قبل التصويت عليها بشكل نهائي فقد أعلن 31 نائبًا من أصل 60 حجب الثقة، وقدم رئيس الوزراء استقالته في 1963/4/20 وعين الشريف حسين بن ناصر رئيسًا للوزراء وحل مجلس النواب بناءً على كتاب التكليف الموجه إليه من الملك، وعمدت الحكومة على اعتقال بعض النواب الذين أعلنوا حجب الثقة عن الحكومة المستقيلة.

الفرع الخامس

حل مجلس النواب الثامن (23 كانون أول 1966)

على أثر حل مجلس النواب السابع شكلت وزارة يوم 21 نيسان 1963، وقد جاء في كتاب التكليف الملكي نقدًا شديدًا للنواب الذين حجبوا الثقة عن الوزارة المستقيلة وإن هذا التصرف كانت دوافعه تحقيق بعض الأمور الشخصية البعيدة عن

(1) - د. ابراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص 528.
(2) - مذكرات مجلس النواب بتاريخ 1963/4/23، عدد 16، مجلد 7.

المصالح القومية للبلاد[1].

وقد قامت هذه الحكومة بإجراء الانتخابات النيابية في يوم 6 تموز 1963، وقد أفرزت هذه الانتخابات فوز 21 نائبًا بالتزكية من بين 78 مرشحًا بعد عملية فرز الأصوات، وقد تعاقبت الوزارات المستقيلة في فترة نيابة هذا المجلس وفي 13 شباط 1965 شكلت وزارة وصفي التل.

وقد امتد عمل هذا المجلس من تاريخ 7/7/ 1963 حتى تاريخ حله بتاريخ 1966/12/23، أي بعد مرور ثلاث سنوات ونصف على انتخاب أعضائه. وعاصر وجود هذا المجلس عدة أحداث، ومنها إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية، والعلاقات المتردية بين الأردن والفدائيين، وعلى أثر اجتياح إسرائيل منطقة سموع في منطقة الخليل اندلعت مظاهرات في معظم مدن الضفة الغربية والشرقية، وعلى أثر ذلك تم حل مجلس النواب في 23 كانون أول سنة 1966 بعد مرور شهر على أحداث منطقة سموع في الضفة الغربية[2].

وقد حل المجلس وبرر هذا الإجراء بأن المظاهرات قد عكست عدم رضا الشعب عن البرلمان، وأن هذا البرلمان لم يعد يمثل الشعب وخاصة الشكوك التي كانت تدور حول كيفية تشكيله وبخاصة الأعضاء الذين فازوا بالتزكية، أي أنه لم يكن هناك خلاف أو نزاع بين الحكومة والمجلس النيابي استدعت حله.

---

(1) - د. سليمان الموسى، المرجع السابق، ص58.
(2) - تتلخص وقائع أحداث منظمة السموع بالاعتداء الإسرائيلي على هذه القرية وتدمير 125 منزلاً، وقتل عدد من الأشخاص ردًا على قتل ثلاثة جنود إسرائيليين، وكان الفاعل من منطقة سموع.

الفرع السادس

حل مجلس النواب التاسع (23 تشرين الثاني 1974)

أجريت الانتخابات العامة لاختيار أعضاء المجلس النيابي التاسع في 1967/4/15؛ أي قبل الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية، وقد انتهت مدته بتاريخ 1971/4/18 وبسبب الاحتلال لمنطقة الضفة الغربية لم تجر الانتخابات النيابية على أثر هذا الانتهاء، مما استدعى تمديد هذا المجلس، وبتاريخ 1971/3/3 صدرت الإرادة الملكية بتمديد مدة مجلس النواب سنتين تنتهي بتاريخ 1973/4/18.

وعلى أثر قرارات مؤتمر القمة العربية السابع الذي عقد في الرباط في 26 تشرين أول سنة 1974 والذي أقر الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل وحيد للشعب الفلسطيني، وإقامة حكم فلسطيني في الضفة الغربية بعد إنهاء الاحتلال الإسرائيلي، صدرت الإرادة الملكية في 1974/11/23 بحل مجلسي النواب والأعيان، وبعد أن طالت مدة غياب البرلمان لمدة تجاوزت السنة والنصف وعدم إجراء الانتخابات العامة في الموعد الدستوري، قامت الحكومة بدعوة المجلس المنحل إلى عقد دورة استثنائية لمدة يوم واحد بتاريخ 1976/2/5 لإدخال تعديل دستوري على المادة (73) من الدستور والتي منحت رئيس الدولة حق تأجيل إجراء الانتخاب العام في حالة توافر ظروف معينة، وبموجب هذا التعديل منح الملك حق تأجيل إجراء الانتخابات العامة إلى آجل غير محدد "... للملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر"(1).

وبعد إجراء التعديل الدستوري صدرت الإرادة الملكية بحل مجلس النواب اعتباراً من 1976/2/7 وظل هذا المجلس منحلاً حتى عام 1984، وخلال هذه الفترة بحثت الحكومة عن وسيلة لسد الفراغ الدستوري، فما كان أمامها إلا تشكيل مجلس أطلق عليه المجلس الوطني الاستشاري، والذي اتسم بطبيعته الاستشارية للسلطة

(1) - كانت هذه المادة تقضي بتأجيل إجراء الانتخابات مدة سنة فقط.

التنفيذية، وإبداء مشورته لهذه السلطة. وقد شكلت خلال هذه الفترة ثلاثة مجالس، أولها شكل بتاريخ 1978/4/20، وآخرها بتاريخ 1982/4/20، والذي حل بتاريخ 1984/1/7.

الفرع السابع

حل مجلس النواب العاشر (30 تموز 1988)

حل المجلس النيابي العاشر والذي هو في الأصل امتداد للمجلس النيابي التاسع المنحل على أثر فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة الغربية عام 1988، بطلب حثيث من منظمة التحرير الفلسطينية - في مؤتمر القمة العربي الذي عقد في الجزائر عام 1988- بضرورة فك الارتباط بين الضفتين الشرقية والغربية. وبعد تلبية المطالب العربية صدر قرار مجلس الوزراء بتاريخ 1988/7/31 بإعلان هذا المطلب، وقد تبع ذلك صدور الإرادة الملكية بإجراء الحل والتي قد خلت من الإشارة إلى تعليل قرار الحل، إلا أنه كان واضحاً بعد إعلان فك الارتباط مع الضفة الغربية في مساء يوم 31 تموز 1988 من قبل الملك حسين بأن أعضاء المجلس الذين يمثلون الضفة الغربية يصبحون مجردين من أي صفة نيابية في الأردن، وبالتالي كان من منطق الأمور بأن يحل هذا المجلس الذي فقد نسبة عالية من أعضاءه دفعة واحدة.

وفي الوقت نفسه فإن المنطق يقضي بوجوب حل هذا المجلس لأسباب ديمقراطية برلمانية تقتضيه، فإذا كان أعضاء المجلس النيابي قد تم اختيارهم ليمثل الشعب لمدة محددة بفصل تشريعي، فإن مرور مدة طويلة على انتخابهم لأول مرة وانقطاع الحياة النيابية لمدة تجاوزت عشر سنوات سيؤدي إلى انقطاع الصفة التمثيلية التي تربط الناخبين بهؤلاء الأعضاء، وبخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الفئة التي بلغت سن الانتخاب خلال هذه الفترة[1]. وقد تم خلال هذه الفترة إنشاء المجلس الوطني الاستشاري والمكون من 60 عضواً معيناً ليحل مؤقتاً محل مجلس النواب، لإسداء

(1) - د. مصطفى العتوم، منتصر مجيد حميد، النظام النيابي الأردني، 1998، ص96.

المشورة للسلطة التنفيذية والنظر في القوانين والتشريعات التي تسنها الحكومة، وامتد عمله ست سنوات ابتداء من 1978 – 1984[1].

وعلى أثر حل المجلس الوطني الاستشاري الثالث والأخير في 1984/1/7 فقد صدرت الإرادة الملكية بدعوة المجلس الأمة التاسع إلى عقد دورة استثنائية اعتباراً من تاريخ 9 كانون الثاني 1984، من أجل مناقشة موضوع تعديل المادة (73) من الدستور مرة أخرى" إذا استمرت الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة (4) من هذه المادة فللملك بناءً على قرار من مجلس الوزراء إعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد، ويعتبر هذا المجلس قائمًا من جميع الوجوه من تاريخ صدور الإرادة الملكية بإعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية وتنطبق عليه أحكام الدستور، بما في ذلك المتعلقة منها بمدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ وقوعها". وعلى ضوء تعديلات الدستور التي تتمحور حول استئناف الحياة النيابية وتمثلت بصدور الإرادة الملكية بدعوة مجلس النواب المنحل إلى عقد دورة عادية ابتدءا من 16 كانون ثاني 1984، وقد أجريت انتخابات فرعية في الضفة الشرقية بتاريخ 12 آذار 1984 لملئ المقاعد الثمانية التي شغرت في أثناء تجميد المجلس النيابي وحله، بالإضافة إلى قيام مجلس النواب في 19 كانون الثاني 1984 بانتخاب ثمانية نواب جدد للمقاعد الشاغرة في الضفة الغربية، استنادًا إلى الفقرة السادسة من المادة (73) والتي تنص على أن: "إذا رأى مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية على الأقل أمر ممكن بالرغم من استمرار الظروف القاهرة المشار إليها في هذه المادة، فللملك أن يأمر بإجراء الانتخاب في هذه الدوائر ويتولى الأعضاء الفائزون فيها انتخاب ما لا يزيد على نصف عدد الأعضاء عن الدوائر الانتخابية الأخرى...".

---

(1) - لا يمكن اعتبار المجلس الوطني الاستشاري مجلساً نيابيا، وذلك لأن طريقة تعيين أعضاءه يتم عن طريق السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى الاختصاصات المحددة والتي لا تتجاوز الدور الاستشاري.

وبذلك فقد أعيد المجلس النيابي التاسع لممارسة اختصاصاته ابتداء من 16 كانون الثاني 1984 على أساس (المجلس العاشر) وقد مدد لسنتين بعد انتهاء مدته الدستورية، وعلى أثر فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة الغربية فقد تم حله بإرادة ملكية اعتبارا من 30 تموز 1988.

الفرع الثامن

حل مجلس النواب الحادي عشر في 4/ 8/1993

أجريت الانتخابات النيابية لاختيار أعضاء هذا المجلس في يوم 1989/11/8 وفقًا لقانون الانتخاب رقم (22) لعام 1986، والذي بموجبه يستطيع كل ناخب اختيار عدد من المرشحين في الدائرة الواحدة.

وحل هذا المجلس يوم 4 آب 1993 علما بأن مدته الدستورية تنتهي في 1993/11/25 وكان قرار الحل خاليًا من الإشارة إلى السبب أو الأسباب الموجبة له، وكان تبرير الحكومة لإجراء هذا الحل مرده بأنه من غير المنطقي بأن يتقدم أعضاء هذا المجلس للانتخابات القادمة وهم يتمتعون بالحصانة النيابية والتي من شأنها التأثير على المرشحين الآخرين. كما أن الدورة العادية للمجلس قد انتهت ولم يتم تقديم طلب من أعضاء المجلس لعقد دورة استثنائية؛ فالمجلس في أي حال من الأحوال لن يستطيع الاجتماع في أي حال من الأحوال خلال الفترة المتبقية من مدته.

وقد أثار حل هذا المجلس جملة من الانتقادات من بعض أعضاء الأحزاب والنواب في المجلس النيابي الثاني عشر[1] ونشير إلى بعضها:

(1) - راجع محضر الجلسة من الدورة العادية الأولى المنعقدة في 1993/12/5 لمجلس النواب الثاني عشر، فقد وجه بعض النواب انتقادا ت للحكومة لإجراء الحل للمجلس الحادي عشر والتبريرات التي ادعتها لهذا الاجراء وخاصة ما ورد منها على لسان وزير الخارجية بأن حل المجلس من الأمور الطبيعية قبل اجراء الانتخابات.

"لقد قامت الحكومة بحل مجلس النواب الذي قل مثيله في منطقتنا العربية بحجة أنه لا يجوز بقاء المجلس قائمًا خلال الحملة الانتخابية ليتساوى المرشحون جميعًا، ولكنها في الحقيقة فعلت ذلك لتسلبه حقه التشريعي فتصدر القانون المؤقت المعدل لقانون الانتخابات الذي لم يعد خافيًا على أحد الدور الأمريكي في الدعوة إليه، كما جاء على لسان مساعد وزير الخارجية والوسيط الأمريكي في المفاوضات... لقد قامت الحكومة بحل المجلس الحادي عشر لأنها لم تكن قادرة على هضم معارضته ومواقفه الجريئة ولم يعد خافيًا على أحد أن اللعبة الديمقراطية في دول العالم الثالث لا تناسبها الجرعات الكبيرة ولا الإرادة الحرة النزيهة[1].

وعلى أثر هذا الحل قامت الحكومة بإصدار قانون مؤقت معدل لقانون الانتخاب لسنة 1986 عرف باسم (قانون الصوت الواحد) في 1993/8/17، والذي بموجبه يحق للناخب باختيار مرشح واحد من الدائرة الانتخابية الواحدة مع أن القانون السابق يسمح للناخبين باختيار عدد من المرشحين ضمن الدائرة الانتخابية الواحدة يعادل عدد المقاعد المخصصة للدائرة التي ينتمي إليها أو يقل عنها[2].

ويرى البعض بأن أحد أسباب الحل تكمن في أحد البدائل التي كانت الحكومة تبحث عنها للتخلص من دور المعارضة لمعاهدة السلام مع إسرائيل التي كان يقودها نواب جبهة العمل الإسلامي[3]، إلا أن الواقع بخلاف ذلك لأن مدة مجلس النواب قد شارفت على الانتهاء، وجاء الحل تطبيقًا لأحكام المادة (68) الفقرة الثانية من الدستور. إلا أن ذلك السبب المشار اليه قد يكمن وراء إقدام الحكومة على تعديل النظام الانتخابي من نظام القائمة إلى نظام الصوت الواحد، بحيث يحق لكل ناخب

(1) - انظر تفصيلاً في ذلك: د. إبراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، المرجع السابق، ص117- 120

(2) - سلمان موسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، 1958- 1995، الجزء الثاني، ط1، 1996، ص 622- 623.

(3) - د. إبراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص114.

اختيار مرشح واحد ضمن الدائرة الانتخابية الواحدة، بخلاف ما كان معمولاً به في قانون رقم (22) لسنة 1986 والذي كان يحق بمقتضاه لأي ناخب انتخاب عددًا من المرشحين بقدر عدد النواب المخصصين للدائرة، وقد أقرت الحكومة ذلك القانون بسبب ما لاقته من معارضة قوية من مجلس النواب الحادي عشر، ولأن الأردن كان بصدد عقد معاهدة سلام مع إسرائيل[1].

وكان واضحًا بأن التركيبة التي أفرزتها الانتخابات لهذا المجلس أدت إلى فوز جماعة الإخوان المسلمين بـ (22) مقعدًا في هذا المجلس من أصل (80) مقعدًا، مما يعكس معه بطبيعة الحال الدور والثقل الذي يمثله هؤلاء الأعضاء بأي قرار سياسي قد يتخذه المجلس.

الفرع التاسع

حل مجلس النواب الثاني عشر في 1997/9/1

أجريت الانتخابات النيابية لهذا المجلس بتاريخ 1993/11/8، وفقًا لقانون الانتخاب المؤقت رقم (15) لسنة 1993 وما لحقه من تعديلات صدرت بتاريخ 1993/8/17. وبموجب هذا القانون يحق للناخب اختيار مرشح واحد فقط على العكس من قانون الانتخاب رقم (22) لسنة 1986 والذي كان يجيز للناخب حق اختيار عدد من المرشحين بقدر عدد النواب المخصصين للدائرة الواحدة[2].

وقد كان أمام هذا المجلس في مجال السياسة الخارجية مهمة في غاية الصعوبة وهي معاهدة السلام الأردنية – الإسرائيلية، والذي وافق عليها مجلس النواب بتاريخ

---

(1) - د. خلف الهيسات، خالد موسى الزعبي، الحياة البرلمانية في الأردن، 1989- 2001، 2004 ص235.

(2) - احمد زياد أبو غنيمه، ملامح الحياة السياسية في الأردن منذ العشرينات وحتى التسعينات، 1998، ص276- 277.

1994/11/16 إذ صوت 55 نائبًا بالموافقة عليها من أصل 79 نائبًا[1].

وقد حل هذا المجلس بتاريخ 1997/9/1، أي قبل شهرين من اكتمال أربعة سنوات كاملة، وذلك لإجراء الانتخابات النيابية للمجلس النيابي الثالث عشر.

الفرع العاشر

حل مجلس النواب الثالث عشر في 2001/6/16

أجريت الانتخابات النيابية لهذا المجلس بتاريخ 1997/11/29، وقد حل هذا المجلس بتاريخ 2001/6/16 تطبيقًا للفقرة الثانية من المادة (68) من الدستور التي توجب ضرورة إجراء انتخاب عام لاختيار أعضاء مجلس النواب خلال فترة الأربعة أشهر على انقضاء مدة المجلس، وتبع قرار الحل إصدار القانون المؤقت رقم (34) لسنة 2001 ونظام رقم (42) لسنة 2001 يتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية في المملكة لتطبيقه في الانتخابات المقبلة لمجلس النواب الرابع عشر، رغم مقاطعة بعض الأحزاب الانتخابات وخاصة جماعة الأخوان المسلمين احتجاجًا على قانون الصوت الواحد والعملية السلمية مع إسرائيل، وفي يوم 2001/7/24 صدرت الإرادة الملكية بتأجيل إجراء الانتخاب العام تطبيقًا للفقرة الرابعة من المادة (73) من الدستور، واستمر هذا التأجيل لمدة سنتين. وقد بررت الحكومة هذا التأجيل بعاملين: العامل الأول، يتعلق بإجراءات إصدار البطاقة الانتخابية للناخبين. والعامل الثاني ، يتعلق بظروف إقليمية قد تؤثر على البلاد، وخاصة المسألتين العراقية والفلسطينية[2]. إلا إننا نرى بأن هذه العوامل واهية وليست لها أدنى علاقة بإجراء الانتخابات وبخاصة فيما يتعلق بالظروف الخارجية المحيطة .

---

(1) - انظر تفصيلاً: عن مناقشة معاهدة السلام الأردنية – الإسرائيلية في مجلس النواب، محضر الجلسة الخامسة، الدورة العادية الثانية بتاريخ 5- 1992/11/6.

(2) - انظر تفصيلاً حول دوافع التأجيل: خالد موسى الزعبي، أضواء على العملية الانتخابية وإفرازاتها لمجلس النواب الرابع عشر لسنة 2003 نظريًا وعمليًا، مقالة منشورة في مجلة رسالة الأمة، المجلد الثاني عشر، العدد 50، أيلول 2003، ص27 – 30.

وعلى إثر ذلك التأجيل، صدرت دعوات متعددة لعودة مجلس النواب الثالث عشر المنحل للانعقاد، إلا أنه تم حسم هذه المسألة بصدور الإرادة الملكية بإجراء الانتخابات العامة للمجلس النيابي الرابع عشر بتاريخ 6/17/ 2003 والذي ما زال قائما حتى الآن.

الفرع الحادي عشر

ممارسة حل مجالس الأعيان

تشير دراسة واقع مجالس الأعيان بأنه تم تعيين تسعة عشر مجلسا، حلت خمسة منها، وقدم اثنان استقالتهما، بينما الأخرى أكملت مدتها الدستورية.

فقد استمر مجلس الأعيان الأول في عمله لمدة شهرين وحل بتاريخ 1950/4/20 على إثر قرار الوحدة بين الضفتين وتعديل قانون الانتخاب، وذلك لإشراك أبناء الضفة الغربية في الانتخابات النيابية لمجلس النواب، فقد تطلب ذلك إجراء حل المجلسين معا، وكان لابد من حل مجلس الأعيان وإعادة تشكيله، إذ تم زيادة عدد أعضائه بتعيين ثمانية أعضاء من أبناء الضفة الغربية.

وقد حل مجلس الأعيان الثاني مع مجلس النواب بتاريخ 5/3/ 1951 على أثر الخلاف بين الحكومة والمجلس النيابي حول قانون الميزانية العامة للدولة دون وجود أي مبرر لإجراء هذا الحل.

أما مجلس الأعيان الثالث فقد حل بتاريخ 1951/10/31 بعد أن تبوأ الملك طلال العرش بعدة أيام، وقد بررت الحكومة مقتضيات إجراء الحل بأن بعض الظروف التي حتمت عقد دورة فوق العادة لمجلس الأمة أدت إلى التعجيل في تشكيل هذا المجلس، لذلك كان لابد من إعادة تشكيله مرة أخرى، وبالرغم من هذا التبرير من جانب الحكومة، إلا أن البعض ذهب إلى بيان سبب حل هذا المجلس على أساس إعلان مصر نيتها بالغاء المعاهدة البريطانية من طرف واحد إذا فشلت المفاوضات الجارية مع بريطانيا، وبعد إعلان إلغائها واختلاف وجهات نظر أعضاء المجلس حول إرسال برقيات

التهنئة مع الحكومة تم حله[1]. وفي نفس يوم إجراء الحل تم إعادة تعيين أعضاء المجلس الجديد.

والمجلس العاشر امتد عمله من تاريخ 21/8/ 1973 إلى تاريخ 1974/11/23 وقد حل مع مجلس النواب على أثر قرار مؤتمر الرباط الذي قرر الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً وحيداً للشعب الفلسطيني.

أما المجلس الثالث عشر والذي عين أعضاءه بتاريخ 30/ 1/ 1983 حتى 1984/1/10 تاريخ حله ، وذلك لإتاحة المجال لتعيين رؤساء الوزارات السابقين كأعضاء في المجلس الجديد بعد إجراء تعديل دستوري على ضرورة بأن يكون رؤساء الوزارات أعضاء في هذا المجلس.

ونرى من خلال هذه التطبيقات لحل مجالس الأعيان بأن الخلاف بين الحكومة وهذه المجالس لم يكن له مجال في إجراء الحل، فهذا الخلاف لا يمكن تصوره نظراً لتعيين أعضائه من الحكومة ، وإنما حلت بعضها لظروف اقتضت مثل هذا الحل مع مجلس النواب. ومن نافلة القول في هذا الخصوص أن ضمانات حل مجلس النواب لا تنطبق بطبيعة الحال على حل مجلس الأعيان لاختلاف طبيعة وإجراءات تشكيلها ، بإستثناء صدور - الإرادة الملكية - قرار الحل وشروطة الدستورية .

(1) - د. إبراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، المرجع السابق، ص74.

ملحق رقم (1)

المجالس التشريعية [1929 – 1947]

تاريخ بداية الفصل التشريعي لهذه المجالس وانتهائها

المجالس التشريعية	تاريخ بدايته ونهايته	كيفية انتهاء مدته	عدد الأعضاء
1- المجلس التشريعي الأول	1929/4/2 – 1931/2/9	حل بتاريخ 1931/2/9	16
2 – المجلس التشريعي الثاني	1931/6/10 – 1934/6/10	أكمل مدته الدستورية	16
3- المجلس التشريعي الثالث	1934/10/16 – 1937/10/16	أكمل مدته الدستورية	16
4- المجلس التشريعي الرابع	1937/10/16- مدد سنتان لتاريخ 1942/10/16	أكمل مدته الدستورية	16
5- المجلس التشريعي الخامس	1942/10/20 – مدد سنتان لتاريخ 1947	أكمل مدته الدسورية	16

ملحق رقم (2)

المجالس النيابية [1950 – 2006]

تاريخ بداية الفصل التشريعي لهذه المجالس وانتهائها

المجالس النيابية	تاريخ بدايته ونهايته	كيفية انتهاء مدته	عدد الأعضاء
المجلس النيابي الأول	1947/10/20 - 1950/1/1	حل بتاريخ 1950/1/1	60
المجلس النيابي الثاني	1951/9/1 - 1951/5/3	حل بتاريخ 3/ 5/ 1951	60
المجلس النيابي الثالث	1954/10/17- 1954/6/22	حل بتاريخ 22/ 1954/6	60
المجلس النيابي الرابع	1954/10/16- 1956/6/26	حل بتاريخ 1956/6/26	60
المجلس النيابي الخامس	1961/10/22- 1962/10/17	أكمل مدته الدستورية	60
المجلس النيابي السادس	1961/10/22- 1962/10/17	حل بتاريخ 1962/10/17	60
المجلس النيابي السابع	25/ 11/ 1962- 21/4/ 1963	حل بتاريخ 4/21 / 1963	60
المجلس النيابي الثامن	1963/7/6 - 1966/12/23	حل بتاريخ 1966/12/23	60
المجلس النيابي التاسع	1967/4/15 - 1974/11/23	حل بتاريخ 1974/11/23	60
المجلس النيابي العاشر	1984/12/9- 30/7/ 1988	حل بتاريخ 30 /7/ 1988	60
المجلس النيابي الحادي عشر	1989/11/8- 1993/8/4	حل بتاريخ 1993/8/4	80
المجلس النيابي الثاني عشر	1993/11/8- 1997/9/1	حل بتاريخ 1997/9/1	80
المجلس النيابي الثالث عشر	1997/11/29- 2001/6/16	حل بتاريخ 2001/6/16	80
المجلس النيابي الرابع عشر	16/ 2003/7	ما زال قائما حتى الآن	110

ملحق رقم (3)

مجالس الأعيان [1947 – 2006]

تاريخ بدايتها وانتهائها

مجالس الأعيان	تاريخ بدايته ونهايته	كيفية إنهاء مدته	عدد الأعضاء
مجلس الأعيان الأول	1947/10/20- 1950/4/20	حل بتاريخ 1950/4/20	10
مجلس الأعيان الثاني	1950/4/20- 1951/5/3	حل بتاريخ 1951/5/3	20
مجلس الأعيان الثالث	1951/9/1 – 1951/10/31	حل بتاريخ 1951/10/31	20
مجلس الأعيان الرابع	1951/11/1 –1955/10/31	أكمل مدته الدستورية	20
مجلس الأعيان الخامس	1955/11/1 – 1959/1/31	أكمل مدته الدستورية	25
مجلس الأعيان السادس	11/1/ 1959- 1963/11/28	استقالة جماعية بتاريخ 1962/11/28	30
مجلس الأعيان السابع	1963/11/1- 1967/10/31	أكمل مدته الدستورية	30
مجلس الأعيان الثامن	1967/11/1- 1971/10/31	أكمل مدته الدستورية	30
مجلس الأعيان التاسع	1971/11/1 . 1973/1/20	أكمل مدته الدستورية	30
مجلس الأعيان العاشر	1973/8/21 . 1974/11/27	حل بتاريخ 1974/11/23	30
مجلس الأعيان الحادي عشر	1974/12/1. 1979/1/20	أكمل مدته الدستورية	30
مجلس الأعيان الثاني عشر	1979/1/20. 1983/1/20	أكمل مدته الدستورية	30
مجلس الأعيان الثالث عشر	1983/1/30. 1984 /1/10	حل بتاريخ 1984/1/10	30
مجلس الأعيان الرابع عشر	1984/1/11. 1988/1/12	أكمل مدته الدستورية	30
مجلس الأعيان الخامس عشر	12- 1- 1988. 23- 11- 1989	أكمل مدته الدستورية	40
مجلس الأعيان السادس عشر	1989/11/23 . 1993/11/23	أكمل مدته الدستورية	40
مجلس الأعيان السابع عشر	1993/11/23. 1997 /11/23	أكمل مدته الدستورية	40
مجلس الأعيان الثامن عشر	1997/11/23 – 2001/11/17	أكمل مدته الدستورية	40
مجلس الأعيان التاسع عشر	7/1/ 2003	ما زال قائما حتى الآن	45

المطلب الثاني
دستورية تطبيقات حق الحل

لبحث مدى انسجام الممارسات العملية لحل المجالس النيابية في ظل الدستور الحالي، مع الأحكام الدستورية وتقييمها، سوف ندرس ذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول
مدى دستورية الممارسات العملية لحق الحل

وباستعراض تطبيقات حق الحل في ظل الدستور الحالي، نجد أن بعض هذه الممارسات قد أجريت مخالفة لبعض الأحكام الدستورية، وبخاصة فيما يتعلق بالضمانات الدستورية التي نص عليها المشرع الدستوري مما يوحي بعدم دستورية ممارستها، والأخرى منسجمة معه.

فقد حل المجلس النيابي الثالث بتاريخ 1954/6/22 قبل بدء جلسة الثقة بالوزارة المشكلة بساعة واحدة، بعد أن تيقنت الحكومة بأنها لن تحظى بثقة هذا المجلس مما يستتبع ذلك حكمًا إقالتها. وقد بررت الحكومة إجراء طلب الحل من الملك بأن مجلس النواب سيصوت على حجب الثقة عنها خلال عملية الاقتراع على الثقة، وهذا الحجب سيبنى على اعتبارات شخصية وليس موضوعية متعلقة بسياستها أو بمهامها المنوطة بها في كتاب التكليف السامي.

وإن كان لا يوجد في الدستور ما يحظر على الحكومة القيام بهذا الإجراء - الحل- فقد كان الأجدر بالحكومة بأن تستمع إلى أعضاء المجلس النيابي والرد على استفساراتهم والتي قد يتمحور عنها تغيير في وجهات النظر وانعكاس ذلك على عملية التصويت على الثقة، وإذا تم فعلا حجب الثقة عن الحكومة، فمن حقها الدستوري الطلب من الملك بحل المجلس تطبيقا لقاعدة التوازن في النظام البرلماني، ويكون له

سلطة تقديرية إزاء هذا الطلب. واتساقاً مع مقتضيات النظام البرلماني واحتراما للأحكام الدستورية فإنه كان الأجدر بالحكومة عدم قيامها بحل المجلس النيابي في الفترة التي تسبق عملية الاقتراع على الثقة ولو كانت تعرف بأنها لن تستحوذ ثقة ذلك المجلس. وفي ذلك التطبيق نرى مدى استهتار الحكومة بالمجلس النيابي وإقدامها على حله في حين أن الدستور ألزمها بطلب الثقة على برنامجها في بداية تشكيلها من مجلس النواب، مما يعد هذا التطبيق مخالفًا للقواعد العامة التي تحكم النظام البرلماني.

أما المجلس النيابي الرابع الذي حل بتاريخ 1956/6/26 فقد حل لأسباب خارجية نتيجة المعارضة الشعبية لانضمام الأردن إلى حلف بغداد، مما اضطر معه رئيس الوزراء إلى تقديم استقالته، وحل المجلس النيابي لاستطلاع الرأي الشعبي حول مسألة الانضمام إلى حلف بغداد الذي لاقى معارضة شديدة من مجلس النواب والمواطنين معًا. وبذلك فان قرار الحل يتماشى مع دوافع الحل التي من شأنها ضرورة الرجوع إلى الشعب لمعرفة رأيه في مسألة هامة كانت محلاً للخلاف، وبذلك نرى بأن هذا التطبيق لم يتضمن ما يوجب القول بأنه مخالف لأحكام الدستور. ورغم ذلك فقد جاء قرار الحل مخالفًا للمادة (40) من الدستور، وعليه فقد قرر المجلس العالي لتفسير الدستور عدم دستوريته، وذلك لمخالفته نص المادة السابقة والتي تشترط لصحة قرار الحل توقيع الإرادة الملكية من رئيس الوزراء والوزير المختص.

أما المجلس النيابي السادس الذي حل بتاريخ 1962/11/17، فإن تشكيله لم يخل بالأساس من بطلان إجراءات تشكيله على أساس تدخل الحكومة في الإنتخابات، وإقصاء بعض الأشخاص من الترشيح لعضوية هذا المجلس، ولذلك فقد أقدمت الحكومة على حله على أساس إعادة تكوين مجلس النواب بإجراء انتخابات نزيهة، ولذلك فإن هذا الحل جاء لتصحيح وضع قائم غير شرعي.

أما المجلس السابع فقد تم حله في 1963/4/21 على إثر معرفة الحكومة بأن المجلس النيابي سيحجب الثقة عن الحكومة، ولذلك فقد قدم رئيس الوزراء استقالته

وفقًا للفقرة الثالثة من المادة (54) من الدستور والتي توجب استقالة الحكومة إذا لم تحظ بثقة مجلس النواب. وقد حل هذا المجلس في اليوم التالي على استقالة الحكومة.

وقد عكس هذا التطبيق حالة النزاع القائم بين الوزارة والبرلمان، فقد حلته الحكومة لأنه حجب الثقة عنها. ونرى في هذا التطبيق إعمالاً لمبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني، إلا أن المستغرب في هذا التطبيق أن يقوم رئيس الدولة بحل مجلس النواب وإقالة الحكومة معًا.

أما المجلس النيابي التاسع المنحل في 23 تشرين الثاني 1974 والذي حل بناء على قرار القمة العربية في الرباط، والذي انبثق عنه الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية الممثل الوحيد للشعب الفلسطيني، فقد رأى البعض بعدم دستورية حل هذا المجلس باعتبار أن جامعة الدول العربية ليست إلا منظمة إقليمية وقراراتها غير ملزمة فهي لا تعدوا أكثر من توصيات، البرلمان قائما ليناقش قرار المؤتمر العربي ليقول رأيه فيه الأشهر الأربعة ولم يتم انتخاب مجلس جديد[1].

أما المجلس النيابي العاشر الذي تم حله في 30 تموز 1988، على إثر قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية، وعليه فقد أصبح من المنطقي أن يحل المجلس النيابي الذي فقد دفعة واحدة نسبة عالية من أعضائه من الضفة الغربية على إثر القرار السابق. وعلى ضوء هذا الاعتبار، فإننا نرى بأن هذا التطبيق لم يأت مخالفًا لأحكام الدستور لتصويب الأثر المترتب على الوضع الجديد للدولة .

أما ممارسة الحل في التطبيقات الثلاثة الواقعة للمجلس النيابي الحادي عشر (1993/8/4) والثاني عشر (1997/9/1) والثالث عشر (2001/6/16)، فرغم صدور الإرادة الملكية - قرار الحل - المتعلقة بإجراء حل المجالس النيابية السابقة، مع عدم الإشارة إلى أسباب حلها، إلا أنها في واقع الأمر جاءت تطبيقًا لأحكام الفقرة

---

(1) - د. محمد الغزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص153 – 154.

الثانية من المادة (68) من الدستور، والتي تنص على أن: "يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

ونخلص إلى نتيجة مفادها بأن التطبيقات الثلاثة السابقة تعتبر دستورية، ولا يوجد بها ما يخالف أحكام الدستور، بخلاف التطبيقات المختلفة التي حلت بموجبها المجالس النيابية قبل فوات المدة الموجبة لإنهاء هذه المجالس.

وفي رأينا بأن التنظيم الدستوري لإجراء الانتخابات وفقًا للفقرة الثانية من المادة (68) تفسح المجال أمام أعضاء المجلس النيابي لترشيح أنفسهم أسوة بالآخرين وعلى قدم المساواة، فلا يعقل أن تجرى الانتخابات في ظل مجلس نيابي قائم وتنتهي مدته بانتخاب أعضاء المجلس الجديد، وإذا افترضنا قيام مثل هذا الفرض فإن ذلك سيؤثر على نزاهة الانتخابات.

الفرع الثاني

تقييم ممارسة الحل في ظل أحكام الدستور الحالي

إن واقع التطبيقات العملية لحق الحل في ظل الدستور الحالي تعكس لنا بعض الملاحظات الجديرة بالذكر في هذا المقام، وهي على النحو التالي:

أولا: في ظل الدستور الحالي أقر حق الحل لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ليقابل الحق المقرر للبرلمان بإثارة المسؤولية الوزارية، إلا أن الواقع العملي يشير إلى إخلال هذا التوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية مقابل كفة السلطة التشريعية والممثلة بالبرلمان، وذلك من خلال المظاهر المتعددة لتدخل هذه السلطة بأعمال السلطة التشريعية وبخاصة حق الحل، والذي يمكن القول معه أصبح السمة الغالبة في إنهاء المجالس النيابية في النظام الدستوري الأردني، وأخطر من ذلك فقد منح الملك حق تأجيل إجراء الانتخابات العامة إلى أجل غير محدد، ويترتب على

ممارسة هذين الحقين الخطيرين عرقلة ديمومة الحياة النيابية وإهدار مبدأ الفصل بين السلطات لفترة طويلة، وهذا كله يخالف المادة الأولى من الدستور والتي وصفت نظام الحكم بأنه نيابي ملكي وراثي.

ثانيا: يجمع الفقه الدستوري على أن الحكومات تلجأ إلى حل البرلمانات لجملة من الدوافع المختلفة، ومن أبرز هذه الدوافع إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة مؤيدة للسلطة التنفيذية، أو احتدام الخلاف بين البرلمان والسلطة التنفيذية حول أمر هام، أو عندما يرغب رئيس الدولة الحصول على تأييد شعبي لسياسته والتي لا تحظى بتأييد البرلمان(1).

وتطبيقا لذلك فإن الأسباب التي أدت إلى استخدام حق الحل في الواقع الدستوري الأردني قد تعددت، ويأتي في مقدمتها الخلاف بين الحكومة ومجلس النواب، والذي على أثره اتخذ المجلس النيابي موقفاً بحجب الثقة عن الحكومة، وهذا واضح من التطبيقات الخاصة بحل المجلسين النيابيين الثالث والرابع والسابع.

وتشير كذلك الممارسات العملية إلى أن بعض حالات الحل قد استخدم خارج الأهداف التي من أجلها أقرته الدساتير المقارنة. ولذلك فقد استعمل نكاية بأعمال وتوجهات مجلس النواب، وعدم تنفيذ رغبات ومجاراته في كثير من الأحيان للسلطة التنفيذية. وفي تقديرنا بأن هذا الخلاف الذي أدى إلى حدوث الكثير من ممارسة الحل لم يكن خلافا جوهريا يبرر ممارسة الحل، بل كان أقرب إلى اختلاف وجهات النظر والتي تدخل في وظيفة ممارسة المجلس النيابي لوظائفه الرقابية على أعمال الحكومة وكان بالإمكان فض مثل هذه الخلافات دون لجوء السلطة التنفيذية إلى استخدام سلطة الحل.

---

(1) - انظر تفصيلاً في دوافع وأسباب حل المجالس النيابية:
- د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص125 – 141.
- د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص192 – 294.

وعلاوة على ما سبق، لم يكن الخلاف بين مجلس النواب والأعيان أي دور في الأسباب التي أدت إلى حل مجلس النواب، ويأتي الخلاف عادة بين المجلسين حول اختصاص من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين، ولعل المشرع الدستوري الأردني قد وضع حدًا دستوريًا لمثل هذا الخلاف، فهذان المجلسان يشتركان فقط في عملية مناقشة مقترحات القوانين، وفي حالة اختلافهما ورفض أحدهما مشروع القانون مرتين يجتمعان معا، فإذا لم يتفقا حول نقاط الخلاف بينهما لا يصدر القانون ويؤجل إلى الدورة القادمة[1]، كما أن الظروف والعوامل السياسية – داخلية وخارجية – لعبت دورًا هامًا في حل المجلس النيابي العاشر.

ثالثا: يشير الواقع العملي بأن بعض الحكومات أساءت استخدام حق الحل مخالفة بعض الأحكام الدستورية مما يوجب عدم دستوريتها، فقامت بحل البرلمان دون ذكر الأسباب الموجبة لإجراء الحل، إذ لم يعرف أعضاء المجلس النيابي تلك الأسباب، وتعطلت الحياة النيابية ردحا من الزمن مما أوجد من فراغ دستوري، وترتب على ذلك بعض الآثار التي مازالت بعضها سارية حتى الآن والمتمثلة بجملة من القوانين المؤقتة التي صدرت خلال فترة الحل نظمت بعض المسائل الهامة، وكان الأجدر بأن تنظم بموجب قوانين عادية يصدرها مجلس الأمة.

رابعا: لم يفرق قرار الحل (الإرادة الملكية) الصادرة بإجراء الحل بين الحل بمدلوله القانوني، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي المحدد لمجلس النواب، والحل بسبب قرب انتهاء مدته لإجراء الانتخاب العام تطبيقًا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (68) من الدستور، وهذا مرجعه إلى عدم تسبيب قرار الحل، وإن كان هذا النوع الأخير لا يحمل صفة الحل ومدلوله القانوني.

(1) - راجع المادة (92) من دستور عام 1952.

المبحث الثاني

الضمانات الدستورية لحق الحل في النظام الدستوري الأردني

حرص المشرع الدستوري الأردني على تضمين النصوص الدستورية في الدساتير الأردنية المتعاقبة على بعض القيود والضمانات عند استعمال هذه السلطة الخطيرة، والتي من شأنها إنهاء مدة حياة المجالس النيابية قبل المدة المحددة دستوريا.

ومن خلال دراستنا لتنظيم حق الحل في التنظيم الدستوري الأردني، نجد أن المشرع الدستوري نص على بعض الضمانات التي تتبع قرار الحل لكي يكون قرار الحل دستوريا؛ وبمعنى آخر فإنه لا يوجد أي قيد دستوري يحد من سلطات رئيس الدولة من استخدام هذا الحق قبل الشروع به، كما هو سائد في بعض الدساتير المقارنة كالدستور المصري لعام 1971 والذي نص على استعمال حق حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة أو استشارة جهة معينة كما هو مقرر في الدستور الفرنسي لعام 1958. أما القيود السابقة لقرار الحل - إن جاز لنا أن نطلق هذا الوصف عليها - لا توجد في الدستور الأردني، مما قد لا يحد من الاستخدام المتكرر لحق حل مجلس النواب.

ومن خلال استعراض النصوص الدستورية المتعلقة باستعمال حق الحل، نجد أن الضمانات التي تضمنها الدستور الأردني - والتي لم يسبق إقرار بعضها في الدساتير السابقة - تنحصر في عدة قيود سنعالجها في عدة مطالب على هذا النحو:

المطلب الأول: صدور إرادة ملكية.

المطلب الثاني: تسبيب قرار الحل.

المطلب الثالث: وجوب إجراء انتخاب عام على أثر حل مجلس النواب.

المطلب الرابع: عدم جواز استعمال حق الحل أثناء طرح المسؤولية الوزارية.

المطلب الخامس: استقالة الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات.

المطلب السادس: استقالة الحكومة خلال اسبوع من تاريخ اجراء الحل.

المطلب السابع: مدى فاعلية الضمانات الدستورية المقررة على سلطة الملك بحل البرلمان.

المطلب الأول
صدور إرادة ملكية

تعتبر الإرادة الملكية والتي تصدر باسم الملك هي الأداة القانونية التي يمارس الملك فيها معظم الصلاحيات المنوطة دستوريا به، وهذا ما نصت عليه المادة (40) من الدستور. ويشترط في الإرادة الملكية أن تتضمن تاريخ صدورها، فهذه الإرادة الموجبة للحل لا يعتد بها ولا تنتج أثرها القانوني إلا من تاريخ إعلانها، وتاريخ الصدور له أهميته من حيث الآثار والنتائج المترتبة على الحل، والتي تنعكس على أعضاء المجلس النيابي من حيث مكافآتهم والحصانة النيابية التي يتمتعون بها[1]، بالإضافة إلى أهميتها من حيث بدء مدة سريان وجوب إجراء الانتخاب العام خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ صدور قرار الحل إعمالاً للفقرة الثانية من المادة (68) من الدستور، وكذلك يجب أن تكون هذه الإرادة موقعة من الملك ورئيس الوزراء ووزير الداخلية[2]. وإذا تخلف أي توقيع من التواقيع الثلاثة فإن قرار الحل يشوبه عيب من الناحية الشكلية ويقع قرار الحل باطلا. وهذا ما أكده المجلس العالي لتفسير الدستور في أحد قراراته الهامة:

(1) - د. إبراهيم حمدان، حق حل البرلمان في الأردن، المرجع السابق، ص57.

(2) - اشترط الدستور توقيع وزير الداخلية على اعتبار أن وزارة الداخلية هي الجهة المعنية بالإعداد للانتخابات والإشراف عليها من بداية إعداد جداول الانتخابات وحتى إعلان النتائج. وإن كنا نرى بضرورة الإشراف على عملية الانتخابات جهة محايدة.

قرار رقم (1) لسنة 1956

صادر عن المجلس العالي المنصوص عليه في المادة 57 من الدستور

بناءً على طلب مجلس الوزراء اجتمع المجلس العالي من أجل تفسير حكم الفقرة الثالثة من المادة (34) من الدستور، وبيان ما إذا كانت هذه المادة تجيز حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء وحده، أم لابد من أن توقع من الملك - الوزير أو الوزراء المختصون - علاوة على توقيع رئيس الوزراء. وهل أن الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ 19 كانون أول سنة 1955 بحل مجلس النواب التي لم توقع إلا من رئيس الوزراء، مستوفية الشروط الدستورية أم لا؟.

وبعد الإطلاع على قرار مجلس الوزراء المشار إليه وتدقيق النصوص الدستورية تبين لنا:

1) أن الفقرة الثالثة من المادة (34) المطلوب تفسيرها تنص على أن " للملك أن يحل مجلس النواب ".

2) وإن المادة (40) من الدستور تنص على أن " الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء، والوزير أو الوزراء المختصين، ويبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة.

3) وإن المادة (30) منه تنص على أن " الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية.

4) وإن المادة (51) منه تنص على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

5) وإن المادة (49) منه تنص على أن " أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسئوليتهم".

ومن هذه النصوص يتضح أن الفقرة الثالثة من المادة (34) المطلوب تفسيرها وإن كانت قد أناطت حق مجلس النواب بجلالة الملك إلا أن المادة (40) منه قد رسمت الطريقة التي يمارس جلالته بواسطتها هذا الحق أو أيا من حقوقه الأخرى المتصلة بالشؤون العامة فنصت أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.

وهذه القاعدة مستمدة من المبدأ الأساسي الذي يرفع المسؤولية عن الملك ويقصرها على الوزراء، طبقا لحكم المواد 49، 30، 51، المدرجة أعلاه، إذ ما دامت الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسئولة عن السياسة العامة فيجب أن تشترك في التوقيع على الإرادة التي يمارس فيها جلالة الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقا لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور.

ولهذا فإن أية إرادة ملكية يباشر فيها جلالة الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية شروطها الدستورية بموجب المادة (40) إلا إذا وقعها مع الملك كل من:

- رئيس الوزراء.
- الوزير أو الوزراء المختصين.

وهذا واضح من الصيغة التي استعملها واضع الدستور في المادة (40)، إذ أن عبارة (الوزير أو الوزراء المختصين) الواردة في هذه المادة قد عطفت على عبارة (رئيس الوزراء) (بواو) العطف التي هي لمطلق الجمع لا بـ (أو) التي في التخيير بين أمرين.

أما حق الملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته بإرادة ملكية موقعة من جلالته فحسب فأمر استثنائي لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة آنذاك.

ونخرج من هذا أن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية

شروطها الدستورية إلا إذا وقعها الوزير أو الوزراء المختصون علاوة على توقيع رئيس الوزراء. وهذا ما نقرره في تفسير المادة المطلوب تفسيرها. صدر في 1956/1/4[1].

وهناك من يرى بأن الإرادة يجب التوقيع عليها من مجلس الوزراء كاملا، وذلك لأن صلاحية الحل منحت لتكون موازية لصلاحية حجب الثقة عن مجلس الوزراء، لأن موضوع الحل يتناول نواحي سياسية من اختصاص وزير معين، وبالتالي فهي من اختصاص مجلس الوزراء عملا بأحكام المادة (45) من الدستور ولأن مسؤولية الحل السياسية تنسحب إلى جميع الوزراء لا إلى وزير واحد[2].

ويعتبر القرار المتعلق بحل مجلس النواب من القرارات الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة، وهي تدخل في إطار الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان، ومنها الإرادة الملكية الصادرة بإجراء الانتخابات النيابية العامة، والإرادة الملكية بدعوة البرلمان للانعقاد أو تمديد مدة البرلمان، وكذلك حل البرلمان[3].

وقد نصت المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

وقد تعرضت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها الهامة إلى رقابتها على الإرادة الملكية المتعلقة بحل مجلس النواب، على أثر الطعن بالإرادة الملكية المقتضية بحل مجلس النواب في عام 1997 واعتبرت قرار الحل من أعمال السيادة التي لا تختص المحكمة بالنظر فيها.

وتقتضي دراسة موضوع الإرادة باعتبارها شرطًا لصحة قرار الحل، أن نعرض

---

(1) - قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الأردني رقم (1) لسنة 1956، إعداد محمد ذيب المصري، مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين والمجلس العالي لتفسير الدستور، الجزء الثاني، الصادر عن نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ص995.

(2) - د. حنا نده، مذكرات في القانون الدستوري 1974، ص 57.

(3) - د. علي الشطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان 1998، ص66.

لموقف القضاء الإداري الأردني من قرار الحل، والمتمثل في محكمة العدل العليا التي اعتبرته عملاً من أعمال السيادة في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتطرق فيه إلى الأثر المترتب على حكم المحكمة، والفرع الثالث سنتعرض فيه إلى مفهوم قاعدة التوقيع الوزاري المجاور.

الفرع الأول

موقف القضاء الإداري الأردني من قرار الحل (الإرادة الملكية)

نص القرار الصادر عن محكمة العدل العليا رقم 1997/340

المبادئ القانونية:

1- يستفاد من أحكام المادة (3/34) من الدستور التي تنص على أن: "للملك أن يحل مجلس النواب" بأن الدستور أخذ بمبدأ الحل الملكي وليس الحل الوزاري لمجلس النواب.

2- أعمال السيادة هي التي تصدر عن الحكومة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة وتتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها، عملا بأحكام المادة 9/ ح من قانون محكمة العدل العليا.

3- إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملا سياسيا، لأن جلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس وعليه فلا تختص محكمة العدل العليا في النظر بالطعن في الإرادة الملكية بحل مجلس النواب.

القـــرار:

أقامت المستدعية هذه الدعوى ضد المستدعى ضدهما:

1- رئيس الوزراء.

2- وزير الداخلية.

للطعن في الإرادة الملكية بحل مجلس النواب الأردني المنشور في الجريدة الرسمية رقم 4226 تاريخ 1997/9/1م وهي تستند في هذا الطعن للأسباب التالية:

1- مخالفة الدستور.

2- عدم استيفاء الإجراءات الشكلية والقانونية.

وحيث إن الدعوى مقبولة شكلاً.

وحيث أنه بالنسبة للموضوع تبين إن المادة 3/34 من الدستور الأردني تنص على أن (للملك أن يحل مجلس النواب).

وحق الحل هذا الذي أخذ به الدستور الأردني هو الحل (الحل الملكي) ذلك إن حل البرلمان قد يكون ملكياً وقد يكون وزارياً.

والحل الملكي هو الذي يمارسه الملك عن طريق إرادة ملكية يوقعها رئيس الوزراء والوزير المختص عملاً بأحكام المادة (40) من الدستور.

والحل الوزاري هو الذي تمارسه الحكومة في النظام البرلماني لتحكيم الناخبين في النزاع الذي يقع بينها وبين المجلس، ويتم بطلب من الحكومة إلى رئيس الدولة، وتكون الحكومة هي المسئولة عن هذا الحل، ذلك أن النظام البرلماني يقيم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق ما تملكه كل منها من وسائل التأثير في عمل السلطة الأخرى. وأهم هذه الوسائل حق السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان من أجل معرفة رأي الشعب والاحتكام إليه فحق الحل إذن هو مظهر من مظاهر الديمقراطية.

وحيث أن الأعمال السياسية للحكومة هي المجال الحيوي والطبيعي لنظرية أعمال السيادة التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية.

فأعمال السيادة هي التي تصدر عن الحكومة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة فتباشر هذه السلطة لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى، والتي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها.

فمعيار التفرقة بين أعمال السيادة وبين الأعمال الإدارية أساسه طبيعة العمل ذاته، أعمال السيادة تباشرها الحكومة في نطاق وظيفتها السياسة، وأعمال الإدارة تقوم بها في حدود وظيفتها الإدارية.

وإذا كان من الصعب احتواء أعمال السيادة في نظرية محددة وإن القضاء هو الذي يسبغ على العمل المطروح الوصف القانوني وما إذا كان يعتبر من أعمال السيادة إلا أنه من المؤكد أن (حل البرلمان) يعتبر عملاً سياسياً لا (قرار إداري) لأنه يتعلق بأمر يتصل بممارسة سلطة الحكم.

وحيث أن أعمال السيادة تخرج من نطاق الرقابة القضائية عملاً بأحكام المادة 9/ج من قانون محكمة العدل العليا التي نصت على ما يلي (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة)، وذلك لأن أعمال السيادة تقتضي طبيعتها ألا تكون محلاً للتقاضي تحقيقاً لاعتبارات سياسية هي اتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالا وثيقاً من أجل الحفاظ على كيان الدولة ورعاية مصالحها العليا.

وحيث أنه لا محل للقول بأن هناك فرقاً بين قرار الحل وبين الإجراءات والشروط التي يجب توافرها في القرار ليصبح من أعمال السيادة للتوصل إلى أنه يمكن البحث في هذه الإجراءات والشروط التي يجب توافرها في القرار وإخضاعها للرقابة القضائية لا محل لذلك لأن شروط وإجراءات العمل السياسي في جزء من تكوينه ركن في طبيعته، فلا يمكن عزلها عنه ولا إخضاعها للرقابة القضائية، إلا إذا كان القرار غير ذلك فيجب إخضاعها للرقابة القضائية إذا كان القرار ذاته غير خاضع لها بصفته عملاً سيادياً فطالما أن حل مجلس النواب هو عمل سيادي لا تخضع

للرقابة القضائية فإن شروطه وأسبابه لا تخضع لهذه الرقابة.

وحيث أنه يترتب على ذلك أن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء بإعتبارها عملاً سياسياً، فجلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس (النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور سليمان الطماوي الصفحة 623).

لذلك كله تقرر المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص وإلزام المستدعية الرسوم والمصاريف وخمسين دينار أتعاب المحاماة.

قرار صدر وأفهم علناً بتاريخ 29/10/ 1997[1].

الفرع الثاني

الأثر المترتب على حكم محكمة العدل العليا

خلصت محكمة العدل العليا بقرارها السابق إلى اعتبار قرار حل مجلس النواب عمل من أعمال السيادة، بحيث لا يجوز مخاصمة هذا القرار أمامها، استناداً على المادة (9) فقرة (ج) من قانونها رقم 12 لسنة 1992 والتي تنص على أن "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

وبذلك القرار تكون المحكمة قد أسقطت حقها بممارسة الرقابة على قرار الحل باعتباره عملاً سياسياً يتعلق بأعمال السيادة، لأن هذا العمل بطبيعته يدخل في إطار الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالبرلمان والتي كشفت عنها أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري والتي أدرجها في إطار أعمال السيادة كالقرارات الصادرة من السلطة التنفيذية بتكوين البرلمان، ودعوة الناخبين لاختيار أعضاء البرلمان، ودعوته

---

(1) - قرار محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثاني عشر، السنة الخامسة والأربعون، كانون أول، 1997، ص4575- 4578.

للانعقاد، وقرارات وقف جلسات البرلمان أو حله[1].

وما يهمنا في هذا العرض هو بحث النتيجة المترتبة على تكييف محكمة العدل العليا لقرار الحل بأنه من أعمال السيادة، فهذا يدعونا إلى التساؤل حول كيفية التوفيق بين هذا التكييف والأحكام الدستورية المنصوص عليها في المواد (74 "فـ2"، 54) من الدستور - ضمانات الحل- التي من المفترض التقيد بها عند إجراء الحل، فقد جاء في معرض قرار المحكمة السابق العبارة التالية: "إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً فجلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس".

وهذا يوحي بعدم قدرة المحكمة على ممارسة الرقابة على قرار حل مجلس النواب مهما كانت أسبابه ودوافعه مادام يحمل توقيع جلالة الملك. وقد أغفلت بذلك الأحكام الدستورية المشار إليها أعلاه.

فالمادة (74) من الدستور تنص على أن: "إذا حل مجلس النواب فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه....."، فهذه الضمانة تضع قيداً على السلطة التنفيذية بوجوب عدم حل المجلس النيابي الجديد لذات السبب الذي حل من شأنه المجلس السابق، وإذا حل المجلس الجديد لذات السبب، فإن هذا الحل يكون غير دستوري لأنه وقع مخالفاً لنص دستوري.

فهذا النص يوحي بوجوب الرقابة على سبب الحل كركن من أركان القرار الإداري، بحيث يكون حل المجلس اللاحق باطلاً لعدم دستوريته إن كان تكراراً لسبب حل المجلس السابق، والقول بخلاف ذلك يعني تجميد العمل بالمادة (74) من

(1) - د. محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص163 – 164.

الدستور[1].

والفقرة الثانية من المادة (54) من الدستور تنص على أن "يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة".

فهذه المادة تتعلق بحظر إجراء الحل خلال فترة تأجيل الاقتراع على الثقة بالحكومة والمحددة بعشرة أيام، فإذا خالفت الحكومة هذا القيد وقامت بحل مجلس النواب، هل يعتبر هذا القرار من أعمال السيادة؟

وبهذا التكييف فإن المحكمة قد عطلت معه الرقابة على توفر الضمانات الدستورية التي أحاط بهذا المشرع حق الحل. بل جردها من قيمتها الدستورية وأصبحت بذلك حبراً على ورق وتزيداً من المشرع بالنص عليها، مما يحمل معه عدم تردد الحكومات على حل المجالس النيابية في ضوء عدم توفر الجهة التي تمارس الرقابة على مدى احترام الشرائط الدستورية المقررة لإجراء الحل.

وترتيباً على ما سبق، فإننا نرى ضرورة رجوع محكمة العدل العليا عن اجتهادها السابق وإخضاع قرار الحل لرقابتها باعتباره من القرارات الإدارية التي أوجب قانونها إخضاعه لرقابتها إذا تم التعامل مع كالقرارات الإدارية الأخرى، وخلافاً لذلك فإن هذا من شأنه إطلاق يد السلطة التنفيذية في إجراء الحل وما يترتب عليه من إخلال للتوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإستقواء هذه السلطة الأخيرة على حساب سلطة البرلمان، مما يضعف مكانته بين السلطات ويكون هيئة تابعة لها ويجاريها خوفاً من شبح الحل.

---

(1) - د. محمد الحموري، حل مجلس النواب لإجراء الانتخابات ما بين منطق الدستور وحكم محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثاني عشر، السنة الخامسة والأربعين، كانون أول، 1997 ص4564 من المجلة.

الفرع الثالث

مفهوم قاعدة التوقيع الوزاري المجاور

القاعدة الأساسية في النظام البرلماني أن رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا وتمتد تلك القاعدة في النظام الملكي البرلماني إلى عدم مسئوليته الجنائية والمدنية، ويترتب على مبدأ عدم المسؤولية انتقال ممارسة السلطة الحقيقية إلى هيئة الوزارة واستمرارها في تلك الممارسة طالما كانت حائزة على ثقة البرلمان. وعلاوة على ذلك فإن رئيس الدولة لا يمكنه العمل بمفرده بل لابد من اشتراك الوزراء معه في ممارسة الاختصاصات المنوطة به ليتحمل المسؤولية بدلا عنه.

وقد اتسعت قاعدة مسؤولية الوزراء بحيث لم تقتصر على أوامر الملك الكتابية فقط، بل تعدتها إلى الأوامر الشفهية بالإضافة إلى جميع التصرفات التي يقوم بها رئيس الدولة؛ كإلقاء الخطب والتصريحات والاتصالات برؤساء الدول الأجنبية، فهذه التصريحات تخضع لموافقة الوزارة عليها صراحة أو ضمنا وتكون محلا للمساءلة عنها[1].

وقد نشأت قاعدة التوقيع المجاور في إنجلترا، وبدأت في شكلية مفادها أن أختام الملك كانت في حوزة معاونيه وكبار موظفين التاج، فإذا أراد التوقيع على أمر من الأمور استدعى الموظف الذي لديه الختم الخاص المتعلق بهذا الأمر. وقد ترتب على ذلك بأن تطال المسؤولية ذلك الموظف وليس الملك لأنه وافق ضمنا على التوقيع[2]. وقد لحق تطور بهذه الشكلية إذ أصبح هذا الموظف يوقع بإمضائه بجانب ختم الملك ثم

---

(1) - د. محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1976، ص208.

(2) - انظر في ذلك:

- د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص 227- 228.

- حول نشأة وتطور قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، انظر:

Haurio(A): Droit Constituionnel et institutions politiques paris. 1968.P.744

انتقلت هذه القاعدة إلى بعض الدساتير في الدول البرلمانية المختلفة.

ومن الدساتير التي أخذت بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور الدستور الكويتي في المادة (55) منه يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه ونصت المادة (128) الفقرة الأخيرة منها "...... ترفع قرارات المجلس - مجلس الوزراء - إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها"[1].

وقد أخذ الدستور الأردني الحالي لعام 1952 بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور أسوة ببعض الدساتير البرلمانية والقائم على وجود رئيس دولة غير مسئول ووزارة مسئولة أمام البرلمان، وقد توسع الدستور الأردني بالأخذ بهذه القاعدة، وهذا ما سيتضح معنا من خلال التعرض إلى نطاق تطبيق هذه القاعدة.

وقد نظمت الأحكام الدستورية قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني، فقد نصت المادة (26) من الدستور "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، وفق أحكام هذا الدستور".

ونصت المادة (40) من الدستور على أن: "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، يبدي الملك موافقة بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة".

كما تنص المادة (48) على أن " يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص هذا الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه".

---

(1) - من الجدير بالذكر في هذا المقام أن الدستور المصري لعام 1971 لم يأخذ بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور.

- من الدساتير الأخرى التي أخذت بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور: الدستور الفرنسي لعام 1958، (المادة 19)، الدستور اللبناني، (المادة 54).

وبناء على النصوص الدستورية السابقة وما أسندته للملك من ممارسة اختصاصاته المهمة، إلا أنه جعلها عن طريق الوزارة، فهذه الاختصاصات لابد لنفاذها من مشاركة الملك ومجلس الوزراء، وهو من الناحية الدستورية لا يستطيع أن يجبر الملك على التوقيع على القرارات التي يتخذها، فللملك حق تمحيص القرار وله حق الاعتراض عليه وفي نهاية المطاف يستطيع أن يرفض التوقيع[1].

واستثناءً من هذه القاعدة، فإن للملك بموجب الفقرة (3) من المادة (93) من الدستور حق عدم التصديق على القوانين – ما عدا الدستور – التي يقرها مجلس الأمة خلال فترة ستة أشهر من تاريخ إحالة هذه القوانين إليه، موضحًا أسباب عدم التصديق، إلا أنه إذا أقرها مجلس الأمة مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، فإنها تعتبر نافذة المفعول وبحكم المصدقة إذا لم يردها إلى المجلس مرة أخرى مصادق عليها خلال الفترة المحددة بستة أشهر[2].

أولا : أطراف قاعدة التوقيع الوزاري:

تستلزم قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام الدستوري الأردني توافر ثلاث تواقيع متلازمة، وبمفهوم المخالفة فإنه إذا تخلف أي من التواقيع الثلاثة، فإن ذلك سيؤدي حتما إلى بطلان الإرادة (القرار الإداري) الصادرة ويسري حكم البطلان كذلك على عدم صدور التوقيع من الشخص غير المختص، فأطراف قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني يمكن حصرها في الأطراف التالية:

[1] رئيس الدولة (الملك):

يعتبر الملك الطرف الأول في قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام الدستوري الأردني، ومن ثم فإن هذه القاعدة تتطلب من الملك التوقيع على القرار الصادر عنه

(1) - د. أمين العضايلة، أحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني، الجزء الأول، بحث منشور في مجلة مجلس الأمة، المجلد التاسع، العدد 36، 1998، ص8.
(2) - انظر المادة (93) من الدستور الأردني لعام 1952.

بصفته هذه، نظرا للتلازم بين الوصف الوظيفي الذي يصدر بموجبه القرار من الملك وبين الالتزام بالتوقيع، وترتيبا على ذلك فإنه لا يمكن إعمال قاعدة التوقيع الوزاري المجاور إلا عندما يصدر القرار عن الملك بصفته هذه[1].

[2] الوزراء:

تتطلب قاعدة التوقيع الوزاري المجاور وجوب وجود توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص. وإن كانت القاعدة المألوفة والمعمول بها وجود توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين، إلا أن بعض الدساتير تتطلب توقيع جميع أعضاء الوزراء على القرار لنفاذه وليس الوزراء المعنيين ومنها دستور يوغسلافيا الصادر 1921 والذي نصت المادة (54) منه على وجوب توقيع جميع أعضاء مجلس الوزراء على خطاب العرش.

وإعمالاً للقاعدة التوقيع المجاور يجب أن يصدر التوقيع من شخص يحتل مركزا وزاريا وبمفهوم المخالفة إذا كان التوقيع صادر من وكيل الوزارة فإنه لا يعتد به، والسؤال الذي يطرح نفسه. هل يستطيع الوزراء تفويض توقيعهم إلى شخص آخر على قاعدة التوقيع الوزاري المجاور؟

فإذا كان توقيع الوزراء على قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ليست مجرد شكلية، وإنما يعبر عن ممارسة اختصاص معين والذي يترتب عليه تحمله المسؤولية السياسية الناتجة عن هذه الممارسة فإنه لا يجوز تفويض التوقيع.

---

(1) - د. أمين العضايلة، أحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني، الجزء الأول، مرجع سابق، ص8 من البحث.

المطلب الثاني

تسبيب قرار الحل

تعتبر الإرادة الملكية من قبيل القرارات الإدارية، ومن أهم أركان القرار الإداري أن يكون مسببًا. ويعني مفهوم تسبيب القرار الإداري، بأنه الأسباب القانونية والواقعية التي حملت الإدارة على إصدار القرار الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه(1). ولذلك نصت المادة (74) على هذه الضمانة الهامة والتي جاء منطوقها "إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه....". وهذا القيد الوارد على حق السلطة التنفيذية في حالة استعمال مثل هذا الحق يفيد ابتداءً وجوب أن تكون الإرادة الملكية بحل مجلس النواب مسببة باعتبارها من القرارات الإدارية، فالدساتير تتفاوت فيما بينها حول الالتزام بتسبيب قرار الحل، إذ أن بعض الدساتير اتجهت إلى ضرورة التسبيب الصريح لقرار الحل كما هو الحال في الدستور الكويتي لسنة 1962 في المادة (107). وإذا كان لكل قرار إداري سبب يبنى عليه، فإن المبدأ العام في هذا الصدد عدم التزام الإدارة بضرورة تسبيب قراراتها، ما لم ينص القانون على ذلك، - أي إلزامها بتسبيب قرارها وذكر السبب في صلبه - فإن الدستور الأردني أخذ بالتسبيب الضمني لقرار الحل، وهذا مستفاد من عبارة "فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه"، فإذا كان هذا القيد يقضي بعدم جواز حل مجلس النواب مرتين لسبب واحد فإنه يتطلب ابتداءً ضرورة ذكر السبب الأول لحل هذا المجلس، كي نعرف بأن سبب الحل الثاني هو نفس السبب الأول للحل أم أنه يختلف

---

(1) - د. علي الشطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص302.

- وعرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار. - طعن رقم 257 لسنة 26 ق، جلسة 1982/2/27.

عنه، وهذا لا يتسنى إلا إذا علمنا بسبب الحل الأول[1]. والحكمة من وراء هذه الضمانة هي إذا تم حل المجلس القديم لسبب معين، وتم استفتاء هيئة الناخبين، فلا معنى لحل المجلس الجديد للسبب نفسه وإعادة استفتاء هيئة الناخبين مرة أخرى[2]؛ لأن حل البرلمان يعتبر بمثابة استفتاء للشعب على قرار الحل ومعرفة رأيه في الخلاف الذي أدى إلى انعدام التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وتجب التفرقة في هذا الشأن بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره كركن من أركان انعقاده، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها وإلا كان معيبًا بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس[3].

وإعمالا للنص الدستوري السابق فإن سبب الحل يجب أن يكون واضحا بعيدا عن الأسباب المبهمة أو العامة والتي يتعذر معها معرفة السبب الحقيقي الذي أدى إلى حل المجلس النيابي، وإلا قد تتكرر أسباب الحل وتقوم الحكومة بإعلان أسباب تختلف عن الأخرى وبذلك تتخلص من ضمانة عدم تكرار الحل للسبب نفسه الذي حل من أجله المجلس السابق.

ورغم هذا النص، فإن تسبيب الحل في كثير من الأحيان قد يصعب ضبطه نظراً لعدم ذكره في متن قرار الحل، بل يستوجب في مثل هذه الحالة البحث في الظروف التي أحاطت به، وهنا قد تكثر التأويلات والتفسيرات مما يصعب معه تحديد

---

(1) - د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص118- 119.

(2) - د. عادل الحياري، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص758.

(3) - د. نبيلة عبد الحليم كامل، د. رجب محمود أحمد، القضاء الإداري والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004- 2005، ص160.

السبب الحقيقي الذي أدى إلى اتخاذ قرار الحل، وبذلك يصعب إجراء الرقابة على هذا القيد. فقرارات الحل لا تشير من قريب أو بعيد إلى الأسباب الموجة للحل، مما أفقد هذه الضمانة مضمونها وتعذر على الشعب معرفة هذه الأسباب ليكونوا على بينة من أمره والأخذ بذلك بعين الاعتبار عند إجراء الانتخابات الجديدة، فاحترامًا لهذه الضمانة لابد أن يأتي قرار الحل – الإرادة الملكية - حال إعلانه متضمنًا الأسباب والدوافع الحقيقية التي أدت إلى إجرائه بصورة واضحة وبعيدة كل البعد عن أوجه الغموض والالتباس اللفظي.

وبالرجوع إلى ممارسة حق الحل في التاريخ الدستوري الأردني، يتضح لنا بأن الإرادة الملكية الموجبة بالحل تخلو من بيان السبب الحقيقي لإجراء الحل ما عدا تطبيقاً واحداً في ظل القانون الأساسي لعام 1928 وهو حل المجلس التشريعي الأول بتاريخ 1 شباط 1931 فقد جاء قرار الحل مسبباً . فقرار الحل (الإرادة الملكية) عادة يأتي صياغته على النحو التالي:

نحن عبد الله الثاني بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة (34) من الدستور نأمر بما هو آت:

يحل مجلس النواب اعتبارًا من يوم السبت الواقع في السادس عشر من حزيران سنة 2001 . التاريخ : 2001/6/16.

المطلب الثالث

وجوب إجراء انتخاب عام على أثر حل مجلس النواب

يتطلب قرار الحل لمجلس النواب وجوب إجراء انتخابات نيابية عامة لاختيار أعضاء المجلس الجديد بدلا من المجلس المنحل خلال الفترة التي حددها الدستور وهي أربعة أشهر، وفي هذا الصدد قررت الفقرة الأولى من المادة (73) من الدستور على أن "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية

وفق أحكام المادة (78) من الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل".

وتكمن الحكمة التي توخاها المشرع من وراء ضرورة إجراء انتخابات عامة خلال مدة أقصاها أربعة أشهر في عدم إفساح المجال للسلطة التنفيذية من التملص من الرقابة على أعمالها لأطول فترة ممكنة، وعلاوة على ما سبق فإن وجود البرلمان يعد أحد الأركان الأساسية في النظام الدستوري الأردني، وهذا ما أكدته المادة الأولى من الدستور والتي تنص على أن "المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي".

وقد أكدت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 19/75/ سنة 1976 على هذه الضمانة، وجاء في أحد أحكامها " يستفاد من نصوص الفقرتين الأولى والثانية والفقرة الرابعة المضافة للمادة (73) من الدستور أنه إذا لم يتم الانتخاب العام عند انتهاء الشهور الأربعة بعد تاريخ الحل، فإن المجلس يستعيد سلطاته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، وهذا لا يعني أن واضع الدستور قد اعتبر المجلس المنحل بحكم المجلس الموجودة في الفترة الواقعة ما بين تاريخ الحل وتاريخ عودة المجلس الجديد للانعقاد لعدم إجراء الانتخاب العام، وإنما يعني أن المجلس يستعيد فقط سلطته الدستورية عند عودته للانعقاد[1].

أما الجزاء الذي رتبه المشرع الدستوري في حالة عدم إجراء الانتخاب العام خلال المدة التي حددها المشرع الدستوري، فهو عودة المجلس المنحل حكما وبقوة الدستور، فقد أكد المشرع الدستوري الأردني على وجوب عودة المجلس المنحل لمباشرة كافة اختصاصاته الدستورية المختلفة في حالة عدم دعوة السلطة التنفيذية لإجراء الانتخابات لتشكيل مجلس جديد، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (73) والتي جاء فيها: "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل

(1) - مذكور هذا القرار، هاني خير، الحياة النيابية في الأردن، مرجع سابق، ص190.

كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

ويرى جانب من الفقه الدستوري بأن حرص المشرع الدستوري على النص على ذلك القيد والمتعلق بوجوب عودة المجلس المنحل إلى الانعقاد في حالة عدم إجراء الانتخابات العامة للمجلس الذي يعقب المجلس المنحل خلال المدة التي تحددها الدساتير، إنما يمثل ضمانة فعالة لعدم تعطيل انعقاد المجلس الجديد لأي سبب من الأسباب، ويزيد هذا الفقه بقوله بأنه من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم صراحة، ولكن كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير، على أساس أن قرار الحل، وقد قيده الدستور بقيد اجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محددة، فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ. فإذا تخلف مثل هذا الشرط فإن قرار الحل يكون قد بطل بأثر رجعي. وهذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجردة. ولكن في نفس الوقت فإن سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملائمات سياسية وعملية، وقد تعطل من قواعد التفسير العلمية، ولذا يرى أنصار هذا الاتجاه، أنه إذا أريد الوصول إلى النتيجة السابقة، فمن المتعين النص عليها صراحة في صلب الدستور كما فعلت الدساتير السابقة فمثل هذه النصوص تقطع كل جدل حول سلامة التفسير، وتضع الحكومة المتعسفة وجها لوجه أمام جماهير الشعب[1].

وينطوي هذا الإجراء على جزاء سياسي على الحكومة أكثر من اشتماله على تطلب الحضور البرلماني، لأن هذه الصورة في الواقع تسمح بعدم وجود هذا الحضور طوال مدة الحل، اكتفاء فيها بما تنص عليه النصوص الدستورية الأخرى من وجوب عرض القرارات التي أصدرتها الحكومة أثناء فترة الحل على البرلمان لفحصها وإبداء رأيه فيها[2].

(1) - انظر، د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 538- 539.

(2) - عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مرجع سابق، ص20.

وفي تقديرنا بأن هذه الضمانة رغم أهميتها وفاعليتها من الناحية الدستورية النظرية في الدستور الأردني، إلا أن هذه الضمانة قد تفقد تلك الأهمية، لأن المشرع الدستوري قد أجاز في الوقت نفسه للسلطة التنفيذية حق تأجيل الانتخابات حال توافر ظروف قاهرة، وبخاصة أن تقدير وجود هذه الظروف بطبيعة الحال يرجع إلى تقدير هذه السلطة، وهذا ما أكده الواقع العملي إذ قامت السلطة التنفيذية بتأجيل إجراء الانتخابات النيابية العامة عام 2001 لمدة سنتين دون وجود أي ظرف يستدعي مثل هذا التأجيل.

المطلب الرابع
عدم جواز استعمال حق الحل أثناء طرح المسؤولية الوزارية

حظر المشرع الدستوري الأردني السلطة المختصة بالحل القيام بهذا الإجراء أثناء إقرار المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب سواء أكانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة أم كانت مسؤولية فردية للوزير لوحده، ولذلك فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (54) من الدستور على أن: "يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة".

ونرى بأن المشرع قد أحسن صنعا في النص على عدم جواز حل مجلس النواب خلال هذه الفترة، وذلك لمنع الحكومة من التملص من ممارسة المجلس النيابي حقه الدستوري بإثارة المسؤولية الوزارية بشقيها الفردية والتضامنية وذلك بحله، فلو جاز للسلطة التنفيذية حل مجلس النواب أثناء الاقتراع على الثقة لأسقط بذلك الحق المقرر للمجلس النيابي واختل معه التوازن المفترض بين السلطتين في النظام البرلماني، وترجح كفة هذه السلطة مقابل البرلمان، وأصبحت المسؤولية الوزارية مجردة من أي هدف لإقرارها بحيث تستطيع الحكومة حل المجلس النيابي كلما ارتأت بأنه سيقوم بمحاسبتها عن طريق طرح الثقة.

ولكن السؤال الذي يمكن أن يثار هنا. هل تستطيع الحكومة أن تقوم بحل مجلس النواب قبل استحواذها على ثقة المجلس في بداية تشكيلها؟ بالرجوع إلى الأحكام العامة في المسؤولية الوزارية في الدستور الأردني لا نجد نص يمنع الحكومة من القيام بحل المجلس النيابي وقد تم ممارسة الحل عمليا مرتين بسبب معرفة رئيس الوزراء قبل جلسة الثقة في بداية تشكيلها بأن حكومته لن تحظى بثقة المجلس.

وفي هذا المجال لابد من الإشارة إلى ضرورة النص على حظر قيام الحكومة بحل المجلس النيابي خلال الفترة الممتدة من بداية تشكيل الحكومة وحتى تاريخ استحواذها على ثقة مجلس النواب، فإذا تم فعلاً حجب الثقة عن الحكومة، فإن للملك سلطة تقديرية في إجراء الحل من عدمه.

المطلب الخامس

وجوب استقالة الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات

تضمنت المادة (74) من الدستور النص على هذه الضمانة والتي جاء في منطوقها: "...... وعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح بمدة خمسة عشر يومًا على الأقل". والهدف من هذه الضمانة هو تجرد الوزير من صفته الوظيفية، بحيث يكون جميع المرشحين للانتخابات على قدم المساواة من حيث المراكز القانونية التي يحتلونها وحتى لا يؤثر هؤلاء بصفتهم وزراء على إرادة الناخبين. وخلافاً لهذا الحكم فإن الوزير قد يسيء استخدام نفوذه وإمكانيات الوزارة لخدمة دعايته الانتخابية مما يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين الآخرين أثناء الحملة الانتخابية.

وتجدر الإشارة إلى أن حكم الاستقالة ليس مقتصرا على الوزراء فقط، وإنما يمتد هذا الحكم ليشمل جميع موظفي الدولة الراغبين للترشيح لعضوية مجلس

النواب[1] ، وذلك للتأكد من جدية طلب الترشيح من جهة، ومنع الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس النواب من جهة أخرى، وهذا ما أكدته المادة (76) من الدستور بنصها " مع مراعاة أحكام المادة (52) من هذا الدستور، لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب".

إلا أننا نرى بأن شرط الاستقالة لموظفي الدولة لغايات الترشيح من شأنه أن يؤدي إلى إحجام بعض الأشخاص المؤهلين عن التقدم للترشيح خوفاً من عدم الفوز، وما يترتب على الاستقالة من فقدانه لوظيفته والتي قد تكون المصدر الوحيد لدخلهم.

ولهذه الاعتبارات فإنه من الأوجب أن يسمح لهذه الفئة بالحصول على إجازة من وظائفهم لغايات الترشيح سواء فازوا في هذه الانتخابات أم لم يفوزوا، ويسمح لهم بعد ذلك بالعودة إلى وظائفهم بعد عملية إعلان النتائج أو انتهاء عضويتهم بالنسبة للأشخاص الفائزين.

وتجدر الإشارة إلى مطالبة بعض النواب بإجراء تعديل دستوري لإضافة مادة توجب على الوزارة التي تقوم بحل مجلس النواب بأن تستقيل، ولكن هذا الاقتراح لم يأخذ به في حينه، ولكن في التعديل الذي حصل سنة 1955 أخذ بهذا الاقتراح في

---

(1) - تنص المادة (9) من قانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت رقم (34) لسنة 2001 على " لا يجوز لأي من المذكورين أدناه الترشيح لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدم استقالته قبل الموعد المحدد للترشيح وتم قبولها:

أ - موظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية العامة.

ب - موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية.

ج - أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة.

د - رؤساء المجالس البلدية وأعضاؤها وموظفو البلديات.

المادة (74) الفقرة الرابعة منه والتي نصت على أن: "الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، على أن تجري الانتخابات حكومة انتقالية، ولا يجوز لأي وزير فيها أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات"، وقد ألغيت هذه الفقرة سنة 1958، وقد جاء في الأسباب الموجبة للإلغاء القول "عدلت بصيغتها الحاضرة لتصبح متفقة مع القواعد الدستورية المتبعة في جميع الدول ذات النظام البرلماني[1].

ونرى في هذا الصدد ضرورة استقالة الحكومة بأكملها التي قامت بحل المجلس النيابي حتى لا تقوم الحكومات باستصدار قرار الحل لأبسط الإشكاليات دون أن يكون لهذا القرار أدنى تأثير عليها، وإنما يكون قيدا على هذه الحكومات بعدم الإقدام على الحل إلا لأقوى الأسباب وهي تعرف في الوقت نفسه بأنها ستستقيل كنتيجة مترتبة على الحل.

ونخلص في ضوء ما سبق، أنه لا يترتب على استقالة الوزير أي ضمانة فيما يتعلق بممارسة حق الحل، بل هي برأينا من الشروط التي تستلزمها عملية الترشيح والتي أوجبتها نصوص قانون الانتخاب، فاشترطت بأي موظف حكومي يرغب بالترشيح لعضوية المجلس النيابي تقديم استقالته من الوظيفة التي يشغلها، ومن نافلة القول بهذا المجال، أنه لا يوجد دستوريًا ما يمنع من تعيين من يكون عضوًا في مجلس النواب في أي منصب وزاري، فالجمع بين عضوية الوزارة والمجلس النيابي جائز في الدستور الأردني.

(1) - د. عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 758- 759.

المطلب السادس

استقالة الحكومة التي يجرى الحل في عهدها خلال اسبوع من تاريخ اجراء الحل

استحدثت هذه الضمانة وفقا للتعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الاردني بتاريخ 2011/10/1، فقد تم اضافة الفقرة الثانية الى المادة (74) من الدستور" الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها".

وفي واقع الامر نجد إن الحكم الوارد في الفقرة السابقة من شأنه العمل على الحد من اجراء الحل كما كان معمول به سابقا ، وفي ذات السياق نجد ان الاسباب الموجبة لاجراء الحل من خلال التطبيقات العملية لاجراءه تشير الى انه تم استخدامه خارج نطاق الاهداف الذي من اجلة تم اقراره والنص عليه في الدستور، وهو تفاقم النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما استتبع معه تغول هذه السلطة على السلطة التشريعية.

وعليه فإن هذا التعديل جاء ليعزز من فكرة التوازن المفترض ما بين السلطات العامة في النظام البرلماني الاردني، مما يرسخ معه السير المنتظم للسلطات العامة ، وهذا سينعكس على كيان الدولة ككل.

المطلب السابع

مدى فاعلية الضمانات الدستورية المقررة على سلطة الملك بحل البرلمان

رغم الضمانات التي أقرها المشرع الدستوري في صلب الدستور لحماية الهيئة المنتخبة (مجلس النواب) من تعسف السلطة التنفيذية، والإساءة في استخدام هذا الحق المقرر لها من أجل ضمان حسن استخدامه في الظروف والأحوال التي تجيز ذلك الإجراء، وخاصة عند احتدام الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي يحتم

في هذه الحالة الرجوع إلى الناخبين لإبداء رأيهم في جوهر الخلاف القائم. فإن المتتبع لاستخدامات حق الحل وتطبيقاته في النظام الدستوري الأردني يرى بأن السلطة التنفيذية ورغم الضمانات المقررة في الدستور لم يردعها في استخدام هذا الحق أحيانًا على المجالس النيابية لأبسط الإشكاليات الدستورية والتي كان بالإمكان فض مثل هذه الإشكالات دون اللجوء إلى الحل. وقد كان من نتائج ذلك استقواء الحكومات على المجالس النيابية؛ بل ألحق أضرارا بالديمقراطية، وترتب عليه نتائج خطيرة مازالت أثارها نافذة لغاية الآن وأهمها القوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية في حالة غياب البرلمان.

أما الضمانات التي سبق إيضاحها قبل التعديل الدستوري لعام 2011 ، فإنها تعتبر في معظمها قيودًا لاستئناف الحياة البرلمانية وضرورة ديمومة الحضور البرلماني بعد إجراء الحل، وتحول دون استمرار حل المجالس النيابية لفترة زمنية طويلة.

فرغم هذه الضمانات الدستورية المقررة ما قبل التعديل فإنها-لم تحقق الغاية التي من أجلها يتم تقنينها في الدساتير-لا تمنع السلطة المختصة بإجراء الحل، فلا يوجد أي قيد دستوري على صلاحية الملك بإجراء الحل ولا يقيده بذلك سوى سلطته التقديرية التي يقدرها، وتفحص الخلاف أو الظرف الذي يحتم هذا الحل عندما يطلب منه ذلك من قبل رئيس الوزراء. إذ لم يرد أي قيود قبل إجراء الحل، كاستشارة جهة معينة.

وعلاوة على ما سبق إيضاحه، فإن القضاء في الأردن ذهب إلى اعتبار قرار الحل من أعمال السيادة، ومن ثم يفلت من رقابة القضاء ولو خالف القيود والضمانات الواردة في صلب الدستور وبخاصة ضمانة تسبيب قرار الحل والتي خلت قرارات الحل من بيانها مطلقاً في ظل الدستور الحالي لعام 1952. وفي ظل هذا الوضع فإن الضمانة الوحيدة لمسايرة الحل للأحكام الدستورية هي حياد الملك عند استخدام الحل من عدمه على ضوء الظروف التي توجبه باعتبار أن الملك حكم بين السلطات. كما ان استقالة الحكومة التي يجرى الحل في عهدها تعد أهم ضمانه لاجراء الحل بحيث تعود السلطة التقديرية للملك بإجراءه حال تقدير الظروف التي تستدعي ذلك، ومن شأن

ذلك تعزيز التوازن ما بين السلطات العامة، وهو من مقتضيات النظام البرلماني الذي ينتمي اليه الدستور الاردني.

وكما يقول الدكتور محمد كامل ليلة، "فهذه الضمانات رغم فائدتها من الناحية النظرية بكونها تشكل قيودا على الحكومة عند محاولتها استخدام حق الحل، إلا من الناحية العملية قد تزول فائدتها إذا لم تكن السلطة التنفيذية تحرص على احترام القواعد الدستورية ـ من تلقاء نفسها ـ نصا وروحا. فالضمان الحقيقي للنظم الدستورية يتمثل في إخلاص رئيس الدولة وحرصه على احترام هذه النظم فمن اليسير على الحكومة التغلب والالتفاف على القواعد الدستورية بأي وسيلة قانونية أو غير قانونية، فاحترام القواعد القانونية بصفة عامة يجب أن ينبع من الرغبة الخالصة وليس بالقيود لأن هذه القيود قد تجعل الإنسان يفكر في محاولة الخروج عن مقتضاها كلما سنحت الفرصة له بذلك"[1].

(1) - د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1971، ص 484.

- وفي نفس المعنى، راجع، د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 518-519.

الباب الثاني

حق الحل وتنظيمه في الدساتير المصرية

تمهيد:

تعاقبت على مصر عدة تشريعات أساسية تنظم الحياة السياسية فيها، وتمثلت أولى هذه القوانين الأساسية بلائحة مجلس شورى النواب الصادرة عام 1866م. وقد تضمنت هذه اللائحة أحكاما منظمة لمجلس شورى النواب، وتضمنها نص يمنح الملك التدخل بأعمال مجلس الشورى بالإضافة إلى حله.

وتواترت بعد ذلك صدور عدة قوانين أساسية أخرى ومن ثم إلغاؤها قبل صدور أول دستور في العهد الملكي - دستور 1923 - والذي يعد من الناحية التاريخية مصدراً للدساتير المصرية المتعاقبة وأخيرا صدور الدستور الحالي لعام 1971. وكل هذه القوانين والدساتير تضمنت في صلبها نصوصاً تمنح رئيس الدولة حق حل المجالس النيابية المنتخبة.

وإن تباينت هذه الدساتير إزاء حق الحل من حيث الهيئة المختصة بممارسته بالإضافة إلى حالاته، كما أنها اختلفت في الوقت نفسه حول تقييدها لحق الحل المقرر ببعض الضمانات الدستورية والتي قد تحد من إساءة استخدام هذا الحق.

وتأسيسا على ما تقدم، سوف نقسم هذا الباب إلى فصلين، نوضح فيها نشأة حق الحل المقرر لرئيس الدولة في دساتير العهد الملكي، وأخيرا فإننا سنوضح التنظيم الدستوري لممارسة سلطة رئيس الجمهورية لحل مجلس الشعب وحالاته والتطبيقات العملية لذلك الحق في الدستور الحالي، وذلك في فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: نشأة حق الحل وتطوره في العهد الملكي.

الفصل الثاني: التنظيم الدستوري لحق الحل في الدستور الحالي لعام 1971.

وسوف نرى من خلال هذين الفصلين مدى الاختلاف الواضح بين الدستورين الأردني والمصري في تنظيمها لحق الحل المقرر لرئيس الدولة، والضمانات الدستورية المقررة، ومدى التقيد بهذه الضمانات عند ممارسة ذلك الحق الدستوري.

الفصل الأول

ستقتصر دراستنا للتنظيم الدستوري لحق الحل في العهد الملكي على دستور عام 1923، وفي العهد الجمهوري على دستور عام 1971، وذلك في عدة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول

ممارسة حق الحل في ظل الدساتير الملكية

صدر في العهد الملكي المصري دستوران، وهما دستور عام 1923 ودستور 1930، فدستور 1923 كان بداية النظام الدستوري المصري الحقيقي والذي بموجبه نقل مصر إلى مرحلة دستورية جديدة، كما أن هذا التنظيم استخدم لأول مصطلح الدستور بدلا من اسم "اللائحة الأساسية" أو "القانون النظامي" كما كان الحال في ظل المرحلة السابقة على إصدار هذا الدستور.

وعلى أثر الخلافات الحادة بين الملك والسلطات الدستورية وتأجيل انعقاد البرلمان وتعطيل الحياة النيابية تم إلغاء دستور 1923 ووضع دستور عام 1930 محله، والذي لم يستمر سوى خمس سنوات، وأمام المطالبة الشعبية والحزبية وما صاحبه من تذمر للاستهانة بإرادته مما أدى إلى صدور الأمر الملكي في نوفمبر 1934 بإبطال العمل به وإعادة العمل بأحكام دستور 1923 بمقتضى الأمر الملكي الصادر في 12 ديسمبر سنة 1935، والذي ظل معمولاً به حتى العاشر من ديسمبر 1952 بعد قيام ثورة 23 يوليو 1952[1]. وبعد الثورة صدر أول دستور جمهوري عام 1956 وتعاقبت صدور دساتير أخرى وكان آخرها صدور الدستور الحالي عام 1971.

---

(1) - د. محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص158.

وعلى هذا الأساس سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتعرض في الأول عن حق الحل في العهد الملكي لعام 1923 ، والآثار المترتبة علية في مطلبين .

المطلب الأول: حق الحل في العهد الملكي.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حق الحل.

المطلب الأول
حق الحل في العهد الملكي - دستور عام 1923

يعتبر الدستور المصري الصادر عام 1923 أول دستور ملكي في تاريخ التطور الدستوري المصري، إذ نصت الأحكام الدستورية على النظام الملكي الوراثي، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من هذا الدستور والتي جاءت صياغتها على النحو التالي "مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي"(1).

ومن خلال استعراض النصوص الدستورية الواردة في صلب هذا الدستور، يلاحظ بأن هذا الدستور قد أخذ بالنظام النيابي البرلماني(2). فقد نصت المادة (24) من هذا الدستور على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب"، وبذلك فإن هذا الدستور أقر بوجود البرلمان المكون من مجلسين وهو يعتبر

---

(1) - نصت المادة (32) من الدستور على أن عرش المملكة المصرية وراثي في أسرة محمد علي، وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر في 13 أبريل سنة 1922.

(2) - انظر تفصيلا في طبيعة النظام النيابي ومظاهره في دستور 1923، د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، القسم الثاني، مرجع سابق، ص428 وما بعدها.

- د. ثروت البدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص197- 200.

- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص273- 278.

من مرتكزات النظام البرلماني.

وتطبيقا لذلك فقد نصت المادة (73) على أن: "يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب"، وقد بينت المادتين (74، 82) من هذا الدستور كيفية تشكيل كل من المجلسين، فنصت المادة (74) على أن "يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام"، ونصت المادة (82) على أن: "يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام"، وتختلف مدة العضوية في كل من المجلسين، فمدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنوات على أنه يجوز إعادة انتخاب وتعيين من انتهت عضويته. أما مجلس النواب فإن مدة العضوية فيه خمس سنوات.

ووفقًا لهذين النصين فإن مجلس الشيوخ يتألف من نوعين من الأعضاء: أعضاء معينون - خمسا الأعضاء - من قبل الملك. والأعضاء الآخرين يتم انتخابهم - الثلاثة أخماس - بالاقتراع العام ولم يحدد الدستور عدد أعضاء هذا المجلس.

وقد وضح الدستور نمط العلاقة السائدة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فمنح السلطة التشريعية عدة وسائل التي تمارس بموجبها الرقابة على السلطة التنفيذية ومنها حق السؤال، وحق الاستجواب، والتحقيق البرلماني. مع إقراره مبدأ المسؤولية الوزارية وهذا ما نصت عليه المادتان (61)، (65) من الدستور، فقد نصت المادة (61) على أن: "الوزراء المسئولون المتضامنين لدى مجلس الوزراء عند السياسة العامة للدولة وكلاً منهم مسئول عن أعمال وزارته"[1].

(1) - المادة (65) من الدستور تنص على أن: "إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية العادية عدم الثقة بالوزارة. وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاص بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه".

ويتضح لنا من النص السابق أن هذا الدستور أقر مبدأ المسؤولية الوزارية بشقيها التضامنية والفردية. ومن نافلة القول بأن المسؤولية الوزارية المقررة في هذا الدستور يقتصر نطاق تطبيقها أمام مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ، وذلك حفاظا على التوازن بين هاتين الجهتين، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات يأتي في مقدمتها، أن الدستور أقر للسلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب دون أن يشمل هذا الحق مجلس الشيوخ، بالإضافة إلى أن مجلس النواب كون أعضائه منتخبين من الشعب يمثل الإرادة العامة، وعلى عكس هذا التكوين فإن مجلس الشيوخ يدخل في تكوينه أعضاء معينون.

ومنح هذا الدستور الحكومة بعض مظاهر التدخل بأعمال البرلمان، وتتمثل هذه الأعمال بحق الحكومة بحل البرلمان، بالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية بدعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفض الدورة البرلمانية، وتأجيل اجتماعات البرلمان.

وترتيبًا على ما سبق، سنوضح الأحكام الخاصة لحق الحل في ظل هذا الدستور في خمسة أفرع، سنتعرض في الفرع الأول إلى تنظيم ممارسة حق الحل، وفي الفرع الثاني، الضمانات الدستورية لحق الحل، وفي الفرع الثالث، مدى اشتراط موافقة أحد المجلسين على حل الآخر.

الفرع الاول

تنظيم ممارسة حق الحل

منح دستور 1923 السلطة التنفيذية والممثلة برئيس الدولة (الملك) حق حل مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة (38) من هذا الدستور والتي تنص على أن: "للملك حق حل مجلس النواب"[1] وعلى ضوء عمومية هذا النص استقر الرأي في ظل أحكام دستور سنة 1923 على أن الحل يمكن أن يكون ملكيا أو وزاريًا، وهذا ما

(1) - من الملاحظ أن هذا النص جاء مطابقا تماما للفقرة الأولى من المادة (34) من الدستور الأردني الحالي لعام 1952، والتي تنص على أن: " للملك حق حل مجلس النواب ".

جرى عليه العمل في ظل تطبيق هذا الدستور.

وبذلك فإن هذا الدستور قد أجاز استعمال حق الحل بصورتيه الملكي والوزاري[1].

وبخلاف الرأي السابق، فإن رأي آخر في الفقه الدستوري يذهب بأن ما يمكن استخلاصه من الأعمال التحضيرية للجنة واضعي الدستور لم تتوقع إلا استعمال الحل الوزاري وفي حالتين فقط: الحالة الأولى، وهي عند طلب الوزارة التي لا تحظى بالأغلبية البرلمانية بحل مجلس النواب. والحالة الثانية، عندما يرفض الملك قبول استقالة الوزارة، وفي هذه الحالة فإنه يقوم بحل البرلمان والاحتكام للشعب بدعوى أن البرلمان لم يعد معبراً عن الرأي العام[2]. وقد أيد هذا الرأي جانب من الفقه الدستوري الذي يرى أن لجنة وضع الدستور لم تتوقع إمكانية استعمال الحل الملكي[3].

فعند الرجوع إلى تقرير اللجنة العامة لمشروع الدستور وبخاصة فيما يتعلق بأسباب حل مجلس النواب، يمكن القول بأن الحل الملكي لمجلس النواب جائز، أي أنه بإمكان الملك أن يقيل الوزارة المؤيدة بالأغلبية البرلمانية، ويعين وزارة أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لكي تقوم بمهمة حل البرلمان واتخاذ إجراء الانتخابات وذلك لمعرفة رأي الشعب باعتباره الحكم على الخلاف الذي حدث بين السلطتين التشريعية

(1) - وقد جاء في تقرير اللجنة، أن السبب في ترخيص للملك بحل مجلس النواب، ليس لأنه " مجرد أنه حق مقرر في كافة الدساتير، بل لأنه النظام الطبيعي في كل البلاد البرلمانية، تتمتع فيه الهيئة التشريعية المنتخبة ويكون اشتراك الملك أو رئيس الجمهورية في هذه السلطة واسطة تفاهم وتوفيق بينها وبين السلطة التنفيذية، فإذا لم يكن للرئيس الأعلى هذا الحق لإمكان الرجوع إلى الأمة، والوقوف على رأيها، خيف أن تستند الهيئة التشريعية بالأمر استبدادا، وقد لا يكون أقل من استبداد الهيئة التنفيذية خطرا . وهو المقابل للمسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب ومسؤولية هذا الأخير أمام الأمة مصدر كل الحقوق والسلطات. انظر، د. أنور الأهواني، مرجع سابق، ص 272.

(2) - انظر: د. أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص366- 367.

(3) - د. أنور الأهواني، المرجع السابق، ص272.

والتنفيذية[1]. وقد جاء بهذا التقرير: "قد ينقطع لطول العهد أو لتغير الحوادث ما بين الأمة والنواب فتقوم الحاجة للرجوع إلى رأي الأمة في أمر معين، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة، وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ في أمر هام ولا تفلح وسائل التوفيق بينهما وقد تنقسم الأحزاب في المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة الثابتة التي لا يستغنى عنها لانتظام العمل. فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الأمة نفسها لتختار من النواب من ترى أنهم موضع ثقتها وأنهم أهل لإظهار رأيها الملائم لمصلحتها وبهم يتم انتظام الأعمال[2].

ويرى الدكتور السيد صبري، بأن هذا التفسير ليس متعارضا مع ما جاء في تقرير لجنة المبادئ ومناقشات اللجنة الدالة على أن يكون وزاريًا في جميع الأحوال، فالجنة عند المناقشة الأولى كانت تتكلم عن الحل في أحوال استعمالاته العادية باعتباره الوسيلة الموازنة للمسؤولية الوزارية وهو في، كحالة "طول العهد أو تغير الحوادث ما بين الأمة وبين النواب"، وفي هذه الحالة لا يكون إلا وزاريا، أما عند شرحها لأسباب الحل فقد ذكرت صور الحل الممكنة وفي هذه الحالة يدخل الحل الملكي[3].

ومن نافلة القول بأن عدم إناطة حق حل مجلس الشيوخ أساسا بالسلطة التنفيذية يرجع بطبيعة الحال إلى مبدأ التوازن المطلوب في النظام البرلماني، فالوزارة لا تثار مسئوليتها إلا أمام مجلس النواب[4] فوفقا لنص المادة (61) من الدستور فإن حق المسؤولية الوزارية لا تثار في ظل أحكام هذا الدستور إلا أمام مجلس النواب، وحده دون

(1) - د. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص120- 121.
(2) - د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، ط3، 1951- 1952، ص546.
(3) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 621.
(4) - د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري- النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص 611.

مجلس الشيوخ.

فطبيعة تشكيل المجلسين المتغايرة هي التي تحدد مناط إناطة المسؤولية الوزارية، فأعضاء مجلس النواب يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب، بخلاف مجلس الشيوخ الذي يدخل في تشكيله أعضاء معنيين بالإضافة إلى الأعضاء الآخرين المنتخبين. بالإضافة إلى أن حق الحل المقرر للسلطة التنفيذية يقتصر على مجلس النواب وهذا بدوره يمارس سلطة سحب الثقة من البرلمان[1].

ولذلك فقد حرم مجلس الشيوخ من حق إثارة المسؤولية الوزارية، رغم أن مجلس الشيوخ يتساوى مع مجلس النواب في وسائل الرقابة الأخرى كحق السؤال والاستجواب وإجراء التحقيق، ورغم ذلك فلقد أشار البعض إلى أن رفض مجلس الشيوخ الموازنة العامة للدولة وعدم موافقته على بعض الاعتمادات الضرورية التي تطلبها الحكومة يجعل موقف هذه الحكومة محرجا، وذلك رغم الاستثناء الوارد على حق المجلسين المتساوي بالنسبة للاقتراع على القوانين وخاصة مسألة الميزانية التي يجب مناقشتها وإجازتها باقتراع مجلس النواب وحده[2].

ويستخلص مما سبق بأن حق الحل يقتصر في إطار النصوص الدستورية المنظمة لحق الحل على مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ للاعتبارات السابق ذكرها.

الفرع الثاني

الضمانات الدستورية على سلطة الحل في دستور 1923

تضمن دستور عام 1923 بعض الضمانات التي ترد على سلطة الحل سواء أكان هذا الحل رئاسيا أو وزاريا، وبذلك فقد أحاط هذا الدستور حق الحل ببعض الضمانات حتى لا تصبح هذه السلطة مطلقة بيد الحكومة، وينتج عنه اختلال النظام

(1) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص 394.

(2) - د. سيد رجب السيد، مرجع سابق، ص 398.

البرلماني وتغدو السلطة التنفيذية هي المهيمنة والمسيطرة على كافة أعمال الدولة بحيث تؤدي إلى الدكتاتورية وإهدار حقوق الأفراد[1]. مع تضمن أحكام هذا الدستور لبعض الأحكام التي توجب ضرورة اجتماعه في حالة حله للنظر في بعض المسائل[2].

أولا : الضمانة الأولى : عدم جواز حل مجلس النواب لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق:

وهذه الضمانة نصت عليه المادة (88) من الدستور والتي تنص على أن: "إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر"، فإذا حدث الحل فإنه لابد من وجود سبب يوجب إجراءه والذي قد يحدث في إطار الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان أو الوزارة والبرلمان (الحل الوزاري)، وعليه فإنه إذا حل المجلس لسبب معين فإنه لا يجوز حل المجلس الجديد لذات السبب الذي حل من أجله المجلس المنحل. وهذه الضمانة كما يصفه البعض بأنها منطقية فإذا كان هدف الحل هو التعرف على رأي الشعب في مسألة معينة وتمكنت الحكومة من الوقوف على هذا الرأي فإن قيامها بحل المجلس الجديد لنفس السبب يصبح لا معنى له[3].

ثانيا : الضمانة الثانية: إجراء انتخاب عام:

تقضي هذه الضمانة بضرورة إجراء انتخاب عام على أثر حل المجلس المنحل في مدة زمنية لا تتجاوز شهرين من تاريخ قرار الحل، وهذه الضمانة تضمنتها المادة (89) من الدستور بقولها: "الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة

---

(1) - د. محمد كامل ليله، مرجع سابق، ص 483.

(2) - الحالة الأولى : وفاة الملك، فقد أوجبت المادة (52) من هذا الدستور ضرورة اجتماع مجلسي النواب والشيوخ خلال عشرة أيام منذ تاريخ إعلان الوفاة ولو كان مجلس النواب منحلا.

- الحالة الثانية: خلو العرش، في هذه الحالة فقد أوجبت المادة (54) من الدستور ضرورة اجتماع المجلسين على شكل هيئة مؤتمر لاختيار الملك البديل، فإذا كان مجلس النواب منحلا فإنه يعود لممارسة اختصاصاته حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه.

(3) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص391.

المندوبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب".

وهذه الضمانات من شأنها الحد من إساءة استعمال حق الحل من جانب السلطة التنفيذية. إلا أنه في الدول الملكية على وجه العموم تلعب شخصية الملك بما لها من هيبة واحترام في النفوس والتأثير الأدبي الذي قد يساعد على إيجاد الاعتدال في تصرفات الأحزاب مما يمنع الوزارات المتعاقبة من طلب الملك بحل المجالس النيابية ويمنع الوزارة من تجاوز حدودها الدستورية أثناء الحل[1].

الفرع الثالث

مدى اشتراط موافقة أحد المجلسين على حل المجلس الآخر

لم يتضمن دستور عام 1923 أي نص يشير إلى ضرورة موافقة أي من المجلسين على حل المجلس الآخر. وكانت أحد الاقتراحات في لجنة وضع المبادئ العامة الأخذ بالطريقة الفرنسية من حيث وجوب موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب إلا أن هذا الاقتراح رفض[2]. وبناءً عليه، فإن موافقة مجلس الشيوخ تجعل استعمال هذا الحق في حيز العدم، لأن تكوين مجلسي البرلمان عادة ما يكون من لون سياسي واحد مما يجعل طلب الموافقة من إحداهما على حل الآخر يبدو أمراً شاذاً متعذر المنال[3].

وقد تصدى لهذا الاقتراح الأستاذ الدكتور السيد صبري وأيد رفضه بقوله: "ولا شك في أن اللجنة قد أحسنت صنعًا برفض هذا الاقتراح، لأن شرط موافقة مجلس الشيوخ وهو شرط معيب يفسد التوازن الواجب إيجاده بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإن حق الحل هو الحق الموازن للمسؤولية الوزارية، وعلى هذا الأساس يجب أن يكون في يد السلطة التنفيذية دون غيرها.... إن أخذ موافقة مجلس الشيوخ تجعل

(1) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص624.
(2) - د. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص124.
(3) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص624.

استعمال هذا الحق في حيز العدم. وذلك أن مجلسي البرلمان هي عادة من لون سياسي واحد. فإذا ما طلبنا من أحدهما الموافقة على حل الآخر، فإن ذلك يبدو متعذر المنال. كما أن أخذ موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب معناه السماح لمجلس الشيوخ بالتدخل في المسؤولية الوزارية التي هي من اختصاص مجلس النواب وحده. وإذا افترضنا جدلا أن أخذ موافقة مجلس الشيوخ مستطاع، فإن معنى ذلك أن السلطة التشريعية هي التي تحل نفسها، ولا يعد ذلك اختصاصًا تنفيذيًا واجبًا لإيجاد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولاشك في أن هذه الحالة تؤدي إلى الإخلال بالتوازن المفروض بين السلطتين فتطغى السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لأنها قد أصبحت في حصن من إمكانية استعمال حق الحل[1]". وبناءً عليه فإن هذا الدستور لم يأخذ بضرورة اقتران حل مجلس النواب بموافقة مجلس الشيوخ.

وفي الوقت نفسه فإنه جاء في لجنة وضع المبادئ العامة لهذا الدستور فيما يتعلق برفض هذا الاقتراح: "لا يجوز الادعاء بأن هذا الاقتراح، يمثل ضمانة لعدم استبداد السلطة التنفيذية بمجلس النواب في بلد حديث العهد بالنظام النيابي، وذلك لما ينطوي عليه الاقتراح في ذات الوقت على معنى منح مجلس الشيوخ حق الاقتراع بالثقة بالوزارة، مع أنه لا يجوز ذلك إلا لمجلس النواب لا مجلس الشيوخ، على حل مجلس النواب، تأسيسا على أن حق الحل هو المقابل للمسؤولية الوزارية، ويستتبع شرط الموافقة تغيير طبيعة الحل ؛ ليصبح بإرادة البرلمان، ومن ثم يفقد الحل صفته الجوهرية، فموافقة الشيوخ تؤدي إلى إخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لصالح السلطة التشريعية، وهو ما يفسر عدم استقرار الوزارات في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة[2].

(1) - د. السيد صبري، المرجع السابق، ص623- 625.
(2) - د. أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص368- 369.

المطلب الثاني
الآثار المترتبة على الحل وتطبيقاته العمليه

رتب دستور 1923 بعض الآثار في حالة حل مجلس النواب والتي تنعكس في جانب منها على الشق الآخر من السلطة التشريعية، (مجلس الشيوخ)، والبعض الآخر يتعلق بحظر قيام السلطة التنفيذية بممارسة بعض الأعمال نظرًا للنتائج الخطيرة التي يمكن أن تترتب على ممارستها في حالة غياب البرلمان وانعدام الرقابة البرلمانية عليها. وسنتناول ذلك في فرعين :

الفرع الاول
آثار استعمال حق الحل

يترتب على حق الحل عدة أثار من عدة جوانب مختلفه، وسنوضح هذه الآثار على النحو التالي:

أولا : الآثار المترتبة على حل مجلس النواب بالنسبة لمجلس الشيوخ:

تنص المادة (81) من الدستور على أن: "إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ"، وترتيبا على هذا النص فإن جلسات مجلس الشيوخ توقف بحكم الدستور إذا حل مجلس النواب، لأن أدوار انعقاد المجلسين واحدة، وخلافا لذلك فإن قراراته ستكون باطلة وغير دستورية. إلا أن هناك من يرى عكس ذلك، إذ يرى بأنه وإن كانت أدوار الانعقاد لمجلسي البرلمان واحدة، فإن المشرع قد قصر هذا المعنى فقط على حظر اجتماعهما أو أحدهما في غير الزمن القانوني، وعليه فإن اجتماع مجلس الشيوخ في زمنه القانوني عند حل مجلس النواب هو اجتماع شرعي، والقرارات التي تصدر عنه صحيحة فيما لو لم ينص على عدم وقف جلسات مجلس الشيوخ بحل مجلس النواب[1].

(1) - د. أحمد عبد اللطيف السيد، مرجع سابق، ص 371.

ثانيا : الأثر المترتب على اختصاص البرلمان:

من الآثار المترتبة على حل مجلس النواب أن كافة مشروعات القوانين التي لم يتم الموافقة عليها من أي من المجلسين قبل إجراء الحل تسقط[1].

ثالثا : إصدار مراسيم بقوانين:

تقرر هذا الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية بناءً على نص المادة (41) من هذا الدستور والتي أجازت إصداره في فترة بين أدوار الانعقاد "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون...".

ويتضح لنا من النص السابق أن المشرع الدستوري قد حظر إصدار لوائح في فترة تأجيل البرلمان. أما فترة الحل فلا تعتبر فترة داخلة بين دوري انعقاد البرلمان، لأن الحل لا ينهي فقط دور الانعقاد وإنما ينهي الفصل التشريعي كله[2]، وكانت هذه المسألة محلاً للخلاف الفقهي بين مؤيد ومعارض حول مدى جواز إصدار مثل هذا النوع من التشريعات في فترة الحل[3]. وعلى عكس ما تمليه النصوص الدستورية بعدم استطاعة الحكومة إصدار مثل هذه المراسيم في فترة الحل، إلا أن الواقع العملي أشار إلى قيام السلطة التنفيذية بإصدار العديد من المراسم بقوانين خلال فترة الحل.

رابعا : عدم جواز إعلان الأحكام العرفية:

من الآثار الهامة التي رتبها المشرع الدستوري في فترة حل مجلس النواب أو فترة التأجيل، عدم استطاعة السلطة التنفيذية إعلان الأحكام العرفية وهذا ما أكدته المادة (45) من الدستور، نظرا لخطورة النتائج التي تترتب على استعمال هذا الحق

---

(1) - د. علي عبد العال، مرجع سابق ، ص 85 وما بعدها.

(2) - د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص429- 430.

(3) - سنتطرق إلى هذا الخلاف في موضع آخر من هذه الرسالة.

وخاصة فيما يتعلق بممارسة الحريات العامة[1].

فإذا كان إعلان الأحكام العرفية من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أنه يتحول إلى عمل برلماني لأن الدستور يلزم هذه السلطة عرض إعلانها مرارا على البرلمان لإقرارها، وخلاف ذلك فإن إعلانها دون موافقة البرلمان عليه على مرسوم إعلانها يترتب عليها إسقاطها[2].

الفرع الثاني

تطبيقات حق الحل ودستوريتها في ظل دستور 1923

شهد هذا الدستور ممارسة حق الحل عدة مرات، وتمثلت أهم هذه التطبيقات في سنة 1924، 1925، والأخرى في عام 1938 لأسباب مختلفة.

أولا : التطبيق الأول: حل مجلس النواب في 24 ديسمبر سنة 1924:

فاز حزب الوفد برئاسة سعد زغلول بأغلبية في الانتخابات البرلمانية مما أدى إلى تشكيله للوزارة التي أطلق عليها الوزارة الشعبية، وعلى أثر الاعتداء على السردار - الضابط البريطاني - في 19 نوفمبر سنة 1924 والذي أدى إلى قتله، استغلت الحكومة البريطانية هذه الحادثة لفرض شروط سياسية مما أدى إلى تقديم سعد زغلول استقالته في 24 نوفمبر سنة 1924 فقبلها الملك في ذات اليوم[3].

وإزاء استقالة حكومة سعد زغلول المؤيدة من البرلمان شكلت وزارة جديدة برئاسة أحمد زيوار باشا وقد وافقت هذه الوزارة على مطالب الحكومة البريطانية،

---

(1) - نصت المادة (45) من ذات الدستور على أن " الملك يعلن الأحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليتقرر استمرارها أو إلغاؤها، فإذا وقع ذلك الإعلان في غير أدوار الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة ".

(2) - د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص460.

(3) - عبد الرحمن الرافعي، في أعقاب الثورة المصرية، الجزء الأول، دار المعارف المصرية، القاهرة، 1987، ص230.

وفي اليوم التالي من تشكيلها قامت باستصدار مرسوم ملكي بتأجيل انعقاد البرلمان لمدة شهر طبقا لأحكام المادة (39) من الدستور وإعادة نظام الانتخاب على درجتين.

وبناء على قبول الحكومة المطالب البريطانية قررت الهيئة البرلمانية الوفدية ـ المكونة للأغلبية في المجلسين – إن الوزارة الزيوارية قد انتهكت حرمة الدستور بتلبيتها وخضوعها للمطالب البريطانية التي سبق أن رفضها البرلمان الممثل والمعبر عن رأي الشعب. وفي 12 ديسمبر رفع 117 عضواً من النواب عريضة للملك يطالبون بضرورة الدعوة لانعقاد البرلمان للنظر في التصرفات غير الدستورية وقد قوبلت هذه العريضة بعدم الرد عليها[1].

وعلى ضوء المطالب السابقة قام رئيس الوزراء (أحمد زيوار) باستصدار قرار الحل في 24 ديسمبر 1924 وإجراء الانتخابات لمجلس جديد في 24 فبراير 1925 مع دعوة المجلس المنتخب للانعقاد 6 مارس سنة 1925. وقد جاء في كتاب رئيس الوزراء الموجه إلى الملك بطلب إصدار قرار الحل.

"إن الأغلبية قد رفعت إلى جلالتكم بواسطة مجلس النواب ووكيل مجلس الشيوخ عدداً من العرائض ووجهت فيها إلى الوزارة وأعمالها بلهجة عنيفة لوماً مطلقاً في عباراته. كما أنه غير قائم على أساس فضلاً عن ظهورها بمظهر عدائي غير صادر عند رؤية مما لا يمكن تبريره أو الدفاع عنه، وبهذا فقد أحدثت أغلبية مجلس النواب بطريقة غير دستورية حالة خلاف بين الوزارة والبرلمان فلم تمكن الوزارة من أن تأخذ على مسئوليتها دعوة البرلمان إلى الانعقاد.. وهذا الخلاف لا يمكن فضه إلا باستقالة الوزارة أو بحل مجلس النواب وأني بما أنا عليه.. لم أكن لأتردد لحظة في تقديم استقالتي.. فإن الأغلبية البرلمانية متشبثة بالاستمرار على نفس الخطة السياسية التي جعلت القضية القومية في خطر داهم من جراء علاقتنا ببريطانيا العظمى.. فاستفتاء

(1) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 627.

الأمة في هذه اللحظة السياسية قد أصبح ضرورة محتمة"[1].

ويتضح لنا بأن هذا الحل يندرج في إطار الحل الوزاري لأنه تم إجراؤه بناء على طلب الوزارة، لأنها كانت على خلاف مع البرلمان، وهذا الخلاف لا يمكن إنهاؤه إلا باستقالة الوزارة أو حل البرلمان.

- دستورية حل البرلمان:

أثار هذا الحل خلافا فقهيا واسعا حول مدة دستوريته، وقد انحصرت الآراء الفقهية المتعلقة بمدى دستورية هذا الحل بثلاث اتجاهات مختلفة:

أولا : الاتجاه الأول: الحل غير دستوري:

يرى هذا الاتجاه بان الحل الذي قامت به وزارة أحمد زيوار غير دستوري، لأن هذه الوزارة التي قامت بإجرائه لم تحظى بتأييد سياستها من أي حزب من الأحزاب السياسية المختلفة، وكانت أعمالها موضع استياء من مجلس الشيوخ ومجلس النواب على حد سواء[2]. وبذلك فإن هذا الحل يعتبر غير دستوري لأن الدستور أوجب على الوزارة أن تحظى بثقة المجلس النيابي.

وقد رأى جانب من الفقه المصري عدم دستورية هذا الحل، فالدكتور السيد صبري علق على هذا الحل بقوله: "إن حل مجلس النواب الذي نحن بصدده هو حل وزاري لأنه جاء بناء على طلب الوزارة ولأن الملك كان على وفاق مع وزارة زيوار باشا بدليل أنه رفض استقالتها مرتين. ولقد ذهب زيوار باشا إلى أن الوزارة أصبحت في حالة خلاف مع البرلمان، وإن هذا الخلاف لا يمكن فضه إلا باستقالة الوزارة أو حل البرلمان، وقد فضل المخرج الأخير لأنه رأى أن سياسة البرلمان اتجاه بريطانيا العظمى

(1) - انظر تفصيلاً: د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، هامش ص 27 .628

(2) - د. نبيه بيومي عبدالله، المرجع السابق، ص 190.

جعلت القضية في خطر داهم.

ويضيف الدكتور السيد صبري، إلى وجوب استفتاء الأمة فيما ذهبت إليه الوزارة الزيوارية لو أن رأي الشعب لم يكن واضحا في ذلك الصدد، أما وزارة سعد باشا فقد كانت مؤيدة لا من البرلمان وحده بل من الشعب المصري بأجمعه فلم يكن هناك مجال للاستفتاء المطلوب ... ولذلك فإن هذا الحل غير قانوني ليس لعدم فائدته العملية فحسب - وإنما لتعارضه مع المبادئ الدستورية التي على أساسها وضع النظام البرلماني، ولذلك فإن الحل وإن وقع صحيحا من الناحية الشكلية إلا أنه غير دستوري بالنسبة للأهداف التي قرر الحل لأجلها[1].

وأضاف البعض في تعليقه على عدم دستورية الحل: "إن هذه بدعة في النظم الدستورية فإن الوزارة يجب أن تتقدم قبل كل شيء إلى البرلمان حتى إذا وقع الخلاف بينها على أي شيء من تصرفاتها أو على جزء من سياستها أو على سياستها كلها وكانت الوزارة تعتقد أن مجلس النواب لم يعد معبراً عن رأي الأمة أصبح لها الحق أن تحتكم إلى الأمة في نقطة الخلاف بينها وبين المجلس. وإننا إذا رجعنا إلى التقرير الذي وضعته لجنه الدستور وجدناه يقول عند الكلام على حل مجلس النواب أنه حق أقرته دساتير الأمم ذات النظام البرلماني كافة: فقد ينقطع لطول العهد أو لتغيير الحوادث ما بين الأمة وبين النواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأي الأمة في أمر معين، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ في أمر هام ولا تفلح وسائل التوفيق بينهما. وقد تنقسم الأحزاب في المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة التي لا يستغنى عنها لانتظام العمل، فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الأمة نفسها. حقا أن الوزارة إذا أقدمت على حل مجلس النواب قيل التقدم إليه تكون قد ارتكبت عملاً منافيا

(1) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 627، 628.

للسوابق الدستورية وأثبتت أنها وزارة لا تعرف العمل إلا في الظلام"[1].

ثانيا : الاتجاه الثاني : الحل ضرورة عملية:

يرى البعض بأن هذا الحل كان تقتضيه الضرورة العملية، فالوزارة استقالت رغم استحواذها على ثقة الملك والمجلس النيابي، وأمام تعذر قيام الملك بتشكيل وزارة من حزب الأغلبية فإنه لم يجد مناصا من حل البرلمان للتخلص من هذا الوضع الشاذ[2].

ثالثا : الاتجاه الثالث : الحل الدستوري:

يرى هذا الاتجاه أن هذا الحل دستوري لأنه لم يأت مخالفا لأحكام الدستور وبخاصة الضمانات الواردة في المادتين (88) (89) من ذات الدستور، فالحل جاء مطابقاً للشروط والقيود التي نص عليها هذا الدستور، ومن حق الملك إجراء الحل لأي سبب يقدره[3].

وبذلك فإن الحل - وفقا لتقدير هذا الاتجاه - قد جاء دستوريا لمطابقته أحكام الدستور، ولتقيده بالأحكام الخاصة المتعلقة بضمانات إجراء الحل، كعدم إجراء الحل لذات السبب الذي من أجله تم حل المجلس القديم، بالإضافة إلى تضمن مرسوم الحل على تحديد ميعاد الانتخابات الجديدة في موعد لا يتجاوز العشرة أيام التالية لتمام الانتخابات.

ثانيا : التطبيق الثاني: حل مجلس النواب في 23 مارس سنة 1925:

عقد هذا المجلس أولى جلساته بتاريخ 23 مارس سنة 1925، وقد كانت أغلبية هذا المجلس من حزب الوفد واختارت سعد زغلول رئيساً للمجلس، ولم يكن أمام الحكومة إلا أحد الخيارات التالية: أولها، التعاون مع سعد زغلول وتكوين وزارة

---

(1) - د. عبد الرحمن الرافعي، في أعقاب الثورة المصرية، الجزء الأول، مرجع سابق، ص212.
(2) - انظر تفصيلاً في هذا الاتجاه: د. خالد عباس، مرجع سابق، ص366.
(3) - د. خالد عباس، المرجع السابق، ص400.

وفدية، وثانيها، أن تبقى الوزارة في منصبها وتطرح الثقة بها أمام مجلس النواب، وثالثها، استقالة الحكومة مع الطلب من الملك بحل مجلس النواب وبذلك تستمر الوزارة في الحكم[1]. وعلى ضوء هذا الواقع تقدمت وزارة زيوار باشا باستقالتها إلى الملك إلا أن الملك رفض قبول هذه الاستقالة فارتأت وجوب حل المجلس الذي لم يمر على انعقاده سوى تسع ساعات. وقد جاء في طلب الحل "على أننا كما تشرفت بالعرض لمولاي في كتاب استقالتنا لا يمكننا العمل مع مجلس النواب الجديد الذي أظهر لأول وهله ما يدل على إصراره على تلك السياسة التي جرت على البلاد نكبات ومصائب لم يحجم زعيمها عن أن يقر بها في كتاب استقالته، ومع أن الظروف التي قضت بتلك الاستقالة وبحل مجلس النواب تكاد لا تزال باقية كما هي ... لهذا وأمام رغبة جلالتكم السامية في المحافظة على سلامة البلاد وعلى قضيتها وتشريفكم لي ولحضرة زملائي بالبقاء في الحكم للوصول إلى هذه الغاية لا أرى مندوحة من أن نعرض على جلالتكم حل مجلس النواب"[2].

ويكاد أن يجمع الفقه الدستوري المصري على عدم دستورية هذا الحل؛ لأنه وقع مخالفا لنص المادة (88) من الدستور والتي تقضى بعدم جواز حل المجلس لسبب واحد مرتين. وبما أن سبب الحل واحد في المرتين فإن الحل في المرة الثانية يعد باطلا لمخالفته أحكام الدستور[3]. رغم تبرير الحكومة إقدامها على إجراء الحل هو المحافظة على سلامة الدولة ومصالحها.

فالسبب الحقيقي للحل هو ما أسفرت عنه الانتخابات من فوز حزب الوفد بأغلبية مقاعد مجلس النواب وانتخاب سعد زغلول رئيسا للمجلس وهذا الأمر لا يروق

---

(1) - د. نبيه بيومي عبد الله، مرجع سابق، ص206.

(2) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 629- 630.

(3) - د. ثروت البدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، المرجع السابق، ص209.

- د. أنور الأهواني، المرجع السابق ص 276.

للملك والوزارة[1]. فمواقف زعيم حزب الوفد الوطنية ومنها المعارضة للاحتلال.

ونخلص مما سبق توضيحه، أن الملك والحكومة كانت تلجأ إلى استخدام حق الحل كلما احتدم الخلاف بينهما وببين المجالس النيابية حول أمر معين حتى لو أدى ذلك إلى مخالفة الدستور. وقد نتج عن ذلك تغيير الوزارات وخاصة وكان من أهم الآثار التي ترتبت على استخدام الحل حدوث بعض الأحيان انقلابات سياسية وتعطيل الحياة النيابية[2].

ثالثًا: التطبيق الثالث: حل مجلس النواب في 2 فبراير سنة 1938 بعد الغاء دستور عام 1930:

على أثر حدوث أزمة بين القصر ووزارة رفعة النحاس باشا بسبب اختلاف وجهات النظر حول بعض المسائل الدستورية، ومن أهم هذه المسائل، مسألة اختصاص وصلاحيات الوزارة في بعض المسائل كعدد أعضاء مجلس الشيوخ المعينين، بالإضافة إلى رفض الملك التوقيع على قانون يفضي بزيادة الاعتمادات المخصصة للمصروفات السرية.

وعلى أثر هذا الخلاف الحاد تم إقالة وزارة النحاس باشا في 30 ديسمبر 1937 وخلال هذه الفترة تم تأجيل انعقاد البرلمان.

وفي 2 فبراير سنة 1938 تم استصدار مرسوم بحل مجلس النواب والدعوة لإجراء انتخابات جديدة. وفي عام 1942 عين الملك فاروق مصطفى النحاس باشا رئيساً للوزراء، وعند إجراء الانتخابات العامة حصل حزب الوفد على 232 مقعدا مقابل 5 مقاعد للحزب الوطني و4 مقاعد للمستقلين و 13 مقعدا لأنصار السعديين والدستوريين؛ رغم مقاطعة هذه الأحزاب الانتخابات، وقد دأب الخلاف بين الملك

(1) - د. بشير علي الباز، المرجع السابق، ص 235.

(2) - د.علي الدين هلال، السياسة والحكم في مصر، مكتبة نهضة الشرق، ط، 1971، ص 90.

والوزارة مما أدى إلى إقالتها في 8 أكتوبر 1944[1].

وبما أن حزب الوفد هو حزب الأغلبية البرلمانية والذي لم يكن على وئام وتأييده الوزارة مما أدى بها إلى استصدار قرار بحل مجلس النواب في 9 أغسطس 1944، والدعوة إلى إجراء انتخابات عامة في 1945 بهدف حصول الوزارة على أغلبية تؤيدها والتخلص من حزب الوفد.

(1) - د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 469.

الفصل الثاني

التنظيم الدستوري لحق الحل في الدستور الحالي لعام 1971

تمنح النصوص الدستورية الواردة في صلب دستور عام 1971 رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة فيما يتعلق بالتدخل في السلطة التشريعية والممثلة بالبرلمان، ويأتي أولى مظاهر تدخل السلطة التنفيذية بأعمال البرلمان حق دعوة المجلس للانعقاد بالإضافة إلى فض الدورة البرلمانية، إلا أن الملاحظ بأن الدستور قد أغفل النص على حق السلطة التنفيذية في تأجيل انعقاد مجلس الشعب[1]. إلا أن أخطر الوسائل التي منحت لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالتدخل بأعمال بالبرلمان هو حق حل مجلس الشعب، وفي الوقت نفسه فإن هذا الحق يمتد ليشمل حق حل مجلس الشورى والذي يعد الشق الثاني في تكوين السلطة التشريعية. وقبل التعرض للأحكام الخاصة بتنظيم الحل في ظل الدستور الحالي فإنه يجدر بنا الإشارة إلى تكوين البرلمان المصري.

تكوين البرلمان المصري:

يتألف البرلمان المصري من مجلسين: مجلس الشعب ومجلس الشيوخ ، مع اختلافهما في الاختصاصات المنوطة بكل منهما. ونظمت المادة (87) من الدستور الحالي على كيفية تكوين مجلس الشعب[2] ، فقد بينت هذه المادة بأن أعضاء مجلس

(1) - انظر المادتين (101- 102) من الدستور المصري لعام 1971.

(2) - يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على الا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام . ويبن القانون تعريف العامل والفلاح .

ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

الشعب يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب المباشر السري العام كما أن الدستور أجاز لرئيس الجمهورية حق تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب.

وعلى ضوء التعديل الدستوري في 22 مايو سنة 1980 تم إضافة الباب السابع إلى هذا الدستور والذي تضمن إنشاء "مجلس الشورى" وقد أوضحت المادة 196 من الدستور كيفية تشكيل هذا المجلس، وذلك بنصها "يشكل مجلس الشورى من الأعضاء يحدده القانون على أن لا يقل عن 132 عضوا وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي". وقد حددت المادة (198) من الدستور مدة مجلس الشورى بست سنوات، على أن يتم تجديد نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات.

ويمارس هذا المجلس اختصاصات محددة وفقا لما نصت عليه المادتين (194، 195) من الدستور، والتي لا تتعدى الرأي الاستشاري، ومنها وضع الدراسات والاقتراحات فيما يتعلق بالحفاظ على مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة 1952، 15 مايو 1971 ودعم الوحدة الوطنية، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ...... الخ.

أما فيما يتعلق بحل مجلس الشورى فقد منحت المادة (204) من الدستور على أن: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى إلا عند الضرورة ويجب أن يشتمل قرار حل المجلس على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشورى في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ويجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لإجراء الانتخابات".

المادة الأولى من قانون رقم (38) لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم 175 لسنة 2005 " يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وأربعة وأربعين عضوا، يختارون بطريقة الانتخاب المباشر السري العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب.

وعلى هذا النحو، وبعد توضيح نبذة عن تكوين البرلمان، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل من الدراسة إلى مبحثين ، نتعرض في المبحث الأول منه إلى حالات الحل في التنظيم الدستوري الحالي، ومن ثم إلى التطبيقات العملية التي تم ممارستها لحل مجلس الشعب في مبحث ثان. وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: حالات الحل وتنظيمه في الدستور الحالي لعام 1971.

المبحث الثاني: الممارسة العملية لحق الحل في ظل الدستور الحالي.

المبحث الأول

حالات الحل وتنظيمه في الدستور الحالي لعام 1971

صاغ هذا الدستور تنظيما لحق الحل يختلف عما سبقه من الدساتير، فقد تضمن حالتين على حق رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب في المواد (127)، (136) من الدستور، فالحالة الأولى، حالة حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد إجراء استفتاء الشعب على هذا الحل. أما الحالة الثانية فهي، حالة حل مجلس الشعب عند الخلاف بين الحكومة ومجلس الشعب. وبهذا التنظيم المغاير عن كافة الدساتير العربية فقد حدد المشرع الدستوري المصري حالتين حال توافر متطلباتهما الدستورية يمكن بموجبها لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب.

وبناءً على ما سبق فإننا سنقوم بدراسة حالات الحل التي تضمنها الدستور الحالي في مطلبين:

المطلب الأول: حالة حل المجلس عند الضرورة.

المطلب الثاني: حالة حل المجلس عند الخلاف بين مجلس الشعب ومجلس الوزراء.

المطلب الأول

حالة حل المجلس عند الضرورة

النص الدستوري: المادة (136) من الدستور تنص على أن: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يومًا، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجتمع المجلس الجديد

خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب".

ويتضح لنا من التنظيم الذي نظمته المادة السابقة لحق رئيس الجمهورية باستعمال حق الحل، أن المشرع الدستوري قد أحاط حق الحل بضمانات جوهرية تمنع من إساءة استخدامه، ويأتي في مقدمة هذه الضمانات بضرورة اقتران قرار الحل المناط برئيس الجمهورية بتوافر حالة الضرورة التي توجبه، بالإضافة إلى عرض موضوع الحل على الشعب للاستفتاء عليه بالموافقة أو عدم الموافقة، فإذا رأت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم بالموافقة فإنه في هذه الحالة يحل معها مجلس الشعب[1]. وعلى هذا الأساس فإنه يشترط توافر شرطين لجواز حل مجلس الشعب وهما: أولا، توافر حالة الضرورة، وثانيا، إجراء الاستفتاء على قرار الحل، وهذا ما سنوضحه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

حالة الضرورة

يفترض تطبيق المادة (136) من الدستور توافر حالة الضرورة التي توجب حل مجلس الشعب من رئيس الجمهورية، ويتضح لنا من صياغة المادة (136) من الدستور بأن الأصل العام هو عدم جواز حل مجلس الشعب إلا عند توافر هذه الضرورة التي تستوجب إجراء الحل.

ولكن السؤال الذي يمكن أن يسأل عنه، ما هي الضرورة التي توجب حال توافرها قيام رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب واللجوء إلى الاستفتاء عليه؟ .. نظرا لعدم تحديد المشرع الدستوري الحالات التي تعتبر من الضرورة بحيث تجيز لرئيس الجمهورية قيامه بهذا الإجراء.

(1) - د. محمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 136.

وأمام عدم تحديد المشرع الدستوري لحالة الضرورة، فإن بعض الفقه الدستوري المصري علق على هذا الشرط، بقوله "بأن شرط الضرورة المنصوص عليها في المادة (136) من الدستور يعوزه التحديد، فما هي تلك الضرورة. هل تلك التي تعرف في نظرية الضرورة؟ أم أريد بها وجود أسباب قوية، فرئيس الجمهورية والشعب هما اللذان يقع عليهما بحث تحديد تلك الضرورة، الأول يعرض المبرر لحل المجلس النيابي على الشعب في الاستفتاء، والثاني يوافق على حل المجلس[1].

على أن رأي آخر يرى أن مصطلح "الضرورة" لفظ غير محدد. ويتساءل هذا الجانب. هل يقصد بحالة الضرورة الإجراءات الاستثنائية الواردة في المادة (74) من الدستور؟ أم يقصد بها حالة الضرورة التي وردت في المادة (108) من الدستور؟[2].

وبالرجوع إلى الأحكام الواردة في الدستور الحالي، نجد عدة نصوص دستورية تعرضت إلى حالة الضرورة، ومنها المادة (147) من الدستور والتي تعالج عملية إصدار لوائح تشريعية (قرارات بقوانين) في حالة توفر ظروف استثنائية عند غياب البرلمان. والمادة (74) من الدستور تتعلق بمواجهة ظروف استثنائية التي تجيز لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة تلك الظروف، بالإضافة إلى المادة (108) من هذا الدستور والتي تتعلق بشروط إصدار اللوائح التفويضية[3].

ومع أن تقدير حالة الضرورة من عدمها يرجع لرئيس الجمهورية، إلا أنه لا يستطيع أن يحل مجلس الشعب بإرادته المنفردة، ولكن أحكام الدستور أوجبت عليه ضرورة الرجوع إلى الشعب في صورة الاستفتاء لمعرفة رأي الشعب في إمكانية الحل، ويشير البعض بأن تقدير حالة الضرورة والمتروك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية كحكم بين السلطات، إلا أن المفروض ألا يلجأ رئيس الدولة إلى استخدام سلاح الحل

(1) - د. مصطفى أبو زيد، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، 1985، ص 485

(2) - د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 499.

(3) - راجع بخصوص اللوائح بكافة أنواعها، د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.

وفقا للنصين المتقدمين إلا بعد التشاور والتفاهم مع الحكومة القائمة والتي غالبا ما يكون طلب الحل قد صدر منه أولا، فإذا لجأ رئيس الدولة لاستعمال حق الحل دون هذه المشورة، لم تكن موافقة على الحل، فليس أمامها إلا أن تستقيل(1).

وبذلك يمكن القول بأن شرط الضرورة التي استلزمتها أحكام الدستور لإجراء الحل من قبل رئيس الجمهورية يقدرها فقط رئيس الجمهورية، وإن كان هذا لا يمنع من استشارة بعض الجهات كرئيس الوزراء أو بعض الهيئات الأخرى للاستئناس برأيهم.

الفرع الثاني

الاستفتاء الشعبي(2)

حال توفر الضرورة الملجئة إلى إجراء الحل من قبل رئيس الجمهورية فإن إجراء الحل يستلزم من رئيس الجمهورية الرجوع إلى الشعب في صورة استفتاء شعبي يجرى على قرار الحل.

ويقصد بالاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري، عرض موضوع عام على الشعب السياسي لأخذ رأيه فيه سواء بالموافقة أو الرفض(3). أما المفهوم القانوني للاستفتاء الشعبي، فإنه عرض قاعدة تشريعية على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وقد تكون هذه القاعدة في صورة مشروع قانون أو في صورة مبادئ قانونية

---

(1) - د. أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 381.

(2) - للدراسة المعمقة في موضوع الاستفتاء، راجع رسالة د. جابر جاد نصار بعنوان "الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دراسة دستورية للإستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي" التي نوقشت في كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993.

(3) - د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983، ص10- 11.

محددة[1].

ووفقا لنص المادة (136) فإنه يترتب على إجراء الاستفتاء إحدى هذه النتائج، إما موافقة الأغلبية المطلقة لعدد الناخبين على حل مجلس الشعب، وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يصدر قراره بالحل مع تضمين هذا القرار دعوة الناخبين لإجراء الانتخابات العامة خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ صدور القرار بالحل، وإما عدم الموافقة على حل مجلس الشعب فإنه في مثل هذه الحالة يتعين على مجلس الشعب الاستمرار بوظيفته حتى انتهاء مدته الدستورية وكأن شيئا لم يحدث، إلا إذا استجدت ظروف أخرى تقتضي من رئيس الجمهورية بإجراء الحل والاستفتاء عليه مرة أخرى[2]. وإذا حل مجلس الشعب وأجريت الانتخابات فإنه يتعين على هذا المجلس الانعقاد خلال العشرة أيام لتمام الانتخابات.

وتطبيقا لذلك فقد تم إجراء الاستفتاء الشعبي في حل مجلس الشعب بتاريخ 19 أبريل 1979 فقد جاء في القرار الجمهوري رقم 157 لسنة 1979 بتاريخ 11 أبريل 1979 دعوة الناخبين إلى الاستفتاء الشعبي، وقد جاء بالمادة الأولى من هذا القرار:

"الناخبون المقيدة أسماءهم في جداول الانتخاب بالتطبيق لأحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 مدعون للاجتماع في مقار لجان الاستفتاء الفرعية المختصة وذلك لإبداء الرأي في الاستفتاء على الموضوعات التالية:

أولا: معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية، وما يتبعها من ملاحق.

ثانيا: إعادة تنظيم الدولة على أسس حددها القرار الجمهوري. وقد شمل هذا البند تسعة مواضيع ومن ضمنها، حل مجلس الشعب والدعوة إلى انتخابات عامة في الموعد الذي حدده الدستور، وإطلاق حرية تكوين الأحزاب، وإنشاء مجلس الشورى، وإعلان حقوق

---

(1) - انظر تفصيلاً في مفهوم الاستفتاء: د. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، المرجع السابق، ص15- 21.

(2) - د. محمد قدري حسن، الاستفتاء الدستوري، مرجع سابق، ص 167.

الإنسان المصري، والحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية، وتقنين الصحافة كسلطة رابعة، وغيرها. وهنا ثمة موضوعات وردت في هذا الاستفتاء رغم تقنينها في الدستور الحالي وقد سبق الاستفتاء عليها وما يحتويه من موضوعات مما لا يبرر إعادة استفتاء الشعب عليها مرة أخرى، مثل حقوق الإنسان، وانتماء مصر العربي، ومجلس الشورى، وغيرها من الموضوعات الأخرى.

وقد كانت بطاقة الاستفتاء واحدة بالنسبة للموضوعين الأساسيين المراد الاستفتاء عليهما، ففي القسم الأعلى من البطاقة كتب عليها. هل توافق على معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة إسرائيل، والاتفاق الخاص بإقامة الحكم الذاتي الكامل مع الضفة الغربية وقطاع غزة. أما القسم السفلي من البطاقة فقد كتب عليها. هل توافق على حل مجلس الشعب الحالي وباقي الأسس الواردة في البند (ثانيا) من قرار رئيس الجمهورية رقم 157 لسنة 1979 الخاص بإعادة تنظيم الدولة؟ ورغم ذلك فإن من حق الناخب الموافقة على أحد موضعي الاستفتاء دون الآخر أو الموافقة عليهما أو رفضهما معا(1).

وتجدر الإشارة إلى أن الناخب لا يستطيع رفض أحد المواضيع الواردة في المواضيع الثانية والموافقة على الموضوعات الأخرى، بل يقتصر اختياره على الموافقة أو رفض كافة هذه الموضوعات.

وفيما يتعلق بحل مجلس الشعب عام 1987، فقد أجرى الاستفتاء الشعبي بموجب القرار الجمهوري رقم 31 لسنة 1987، بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب وقد أجرى هذا الاستفتاء وسط حملة إعلامية واسعة تؤيد الحل احتراما لأحكام القضاء وخاصة من الأحزاب السياسية المعارضة التي أيدت اللجوء إلى استخدام المادة (136) من الدستور لحل المجلس. وقد تم الاستفتاء في يوم 11 أكتوبر 1991 ووافق المواطنون على حل المجلس بأغلبية واسعة 92.66٪ من مجموع الحاضرين

(1) - د. أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص214.

وكانوا بنسبة 58.56٪ [1].

وأخيراً فقد حل مجلس الشعب بتاريخ 1990/5/19 وتم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي على إجراء حل مجلس الشعب على أثر صدور حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون الانتخاب.

ويبدو لنا أن الواقع العملي حدا بالبعض إلى القول بأن الاستفتاء على حل مجلس الشعب لا يمثل ضمانة ذات فاعلية، بل هي مجرد وسيلة لإضفاء الشرعية على حل مجلس الشعب وأن أغلبية الشعب توافق على الحل. وهذا ما تم فعلا في الاستفتاء الواقع في 19 أبريل 1979 ، إذ جاءت نتيجة الاستفتاء بواقع 99.90٪ يوافقون على حل مجلس الشعب، وهذه النتيجة في الحقيقة غير واقعية[2].

وأضاف البعض بأنه باستحداث دستور 1971 وسيلة الاستفتاء الشعبي كمرحلة سابقة على حل مجلس الشعب، بأنها لا تحقق الغاية من إقرارها، إلا إذا تم إعمالها في ظل ظروف يكون للمواطن حرية إبداء رأيه في الموضوع المستفتى عليه دون أي مؤثرات عليه وخاصة من السلطة المسيطرة على نظام الحكم[3]. فهذه الضمانة تستوجب أولا، أن تتوافر للمواطنين الحرية الكاملة وضمانات ممارستها لتحقق الغاية منها، وبتوافر ذلك فإنها تصبح أكثر الطرق الديمقراطية لتعبير الشعب عن آرائه وميوله بخصوص المسائل المعروضة عليه.

---

(1) - د. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 318.
(2) - د. محمد قدري حسن، الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، 169.
(3) - د. فؤاد عبد النبي، مرجع سابق، ص 223.

المطلب الثاني
حالة الخلاف بين مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء

أخذ الدستور المصري الحالي بمبدأ المسؤولية السياسية لهيئة الوزارة بشقيها التضامنية والفردية ليقابل الحق المقرر للسلطة التنفيذية في حل البرلمان بشقيه مجلس الشعب ومجلس الشورى. وقد نظمت المادتان (126، 128) من الدستور الحالي أحكام المسؤولية الفردية والتضامنية. فقد نصت المادة 126 " الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته ....".

المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء (المسؤولية التضامنية):

وقد عالجت المادة (127) من الدستور موضوع المسؤولية التضامنية للحكومة أمام مجلس الشعب، والتي تنص على أن: "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحال. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة".

المادة (128): "إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه. ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب".

وبناءً على المادة (128) فإن الوزير الذي يتم سحب الثقة منه عليه اعتزال منصبه فورا دون أن ينتظر تقديم استقالته ومن ثم قبولها، ولو كان يتطلب لاعتزال المنصب الوزاري بأن يقدم استقالته لنص على ذلك في الدستور كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء.

اما المسئولية المنصوص عليها في المادة (127) من الدستور فإنها توجه لشخص رئيس مجلس الوزراء وتؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة ككل ومن ثم استقالتها، وهي تضع إجراءات في غاية التعقيد لإقرارها[1]. وتمر عملية مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بمراحل متعددة. أولها، فلابُدَّ من إثارة الاستجواب كإجراء تمهيدي لسحب الثقة من أحد الوزراء أو الوزارة بأجمعها، وفي حالة المسئولية التضامنية يكون الاستجواب موجهًا إلى الحكومة، بينما يوجه إلى الوزير المستجوب في حالة المسئولية الفردية[2]. وقد نصت المادة (125) من الدستور على هذا الحق "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة".

وتكمن أهمية الاستجواب بأنه المقدمة لتحريك المسؤولية الوزارية سواء أكانت الفردية أم التضامنية، وفي حالة ثبوت ما يمكن محاسبة رئيس مجلس الوزراء فإنه يتبع ذلك طلب بإقرار مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب عشرة أعضاء من مجلس الشعب، وصدور قرار بذلك من أغلبية أعضاء مجلس الشعب وإعداد تقرير بذلك إلى رئيس الجمهورية.

---

(1) - د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، المرجع السابق، ص123.

(2) - د. سيد رجب السيد، مرجع سابق، ص562.

وينحصر دور رئيس الجمهورية أمام خيارين: أولهما، أن يتوقف عن مساندة الوزارة وهنا يقبل استقالتها وينتهي الخلاف بذلك. وثانيهما، يقوم الرئيس بإعادة التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ رفعه إليه لإعادة النظر، وفي هذه الحالة فإن مجلس الشعب يستطيع العدول عن قراره بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء وبهذا ينتهي الخلاف بين رئيس الوزراء ومجلس الشعب، أما إذا أراد مجلس الشعب عدم العدول عن إقرار بمسؤولية رئيس الوزراء فإنه في هذه الحالة يعيد التقرير مرة أخرى إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ القرار المناسب[1].

والإجراء الآخر هو عرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي وفقا لما أوجبته المادة 127 من الدستور، وبذلك تتوقف جلسات مجلس الشعب بقوة الدستور، وفي الوقت نفسه فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع حل مجلس الشعب في هذه الفترة لأن هذا الإجراء متوقف على نتيجة الاستفتاء، فإذا كانت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا بقوة الدستور، أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لمجلس الشعب فإن على رئيس الجمهورية في هذه الحالة قبول استقالة الحكومة.

وبذلك فإنه يتضح بأن رئيس الجمهورية يملك مجموعة من الخيارات الدستورية والتي تجعل له دوراً أساسياً في حسم النزاع القائم بين الوزارة والأغلبية البرلمانية مما يدفعنا للقول بأن إقرار هذه المسؤولية تعتمد على الرئيس بالدرجة الأولى. ومن الجدير بالذكر بأن رئيس الجمهورية لا يملك مثل هذه السلطات إزاء سحب الثقة من الوزير في حالة إقرار مسؤوليته أمام مجلس الشعب.

وقد تعرضت عملية تنظيم المسئولية الوزارية بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء

---

(1) - د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص 387.

- ويلاحظ بهذا الصدد أن الدستور قد أغفل تحديد المدة التي يجب على مجلس الشعب الرد خلالها على رئيس الجمهورية للمرة الثانية، ومع ذلك فإن بعض الفقه رأى بضرورة مراعاة هذه الفترة بحيث تكون على وجه السرعة خاصة بأنها تتعلق بطرح الثقة بالحكومة. - د. سيد رجب سيد، المرجع السابق، ص 572.

لبعض أوجه النقد من جانب من الفقه الدستوري المصري. فقد ذهب البعض إلى تعليقه حول هذا التنظيم بأن من شأنه أن يؤدي إلى سحب الثقة من رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة حال ظهور نتيجة الاستفتاء إذا كانت مؤيدة لموقف مجلس الشعب[1].

فالتنظيم المتقدم والذي يهدف إلى حث مجلس الشعب على التروي وعدم السرعة في اتخاذ قراره بسحب الثقة من الوزارة، لا يتلاءم مع مقتضيات النظام البرلماني والذي يستلزم استقالة الوزارة فورا حال سحب ثقة البرلمان منها مما يؤدي الى صعوبة تحقق الرقابة السياسية التي يمارسها مجلس الشعب على أعمال الحكومة، علاوة على أن إجراء الاستفتاء للفصل في تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء من عدمها وإجراءاتها المعقدة قد تؤدي إلى صعوبة إقرار هذه المسؤولية.

كما أن اتباع وسيلة الاستفتاء الشعبي كمرحلة سابقة على إقالة الوزارة أو حل مجلس الشعب لا تحقق الغاية المرجوة منها، إلا إذا توافر للناخبين الحرية الكاملة لإبداء رأيهم دون تأثير، بالإضافة إلى توافر درجة معينة من الوعي السياسي لديهم لتفادي أي مؤثرات غير سليمة تباشر ضدهم ترغيبا أو ترهيبا من السلطة التنفيذية وبخاصة إذا كانت هذه السلطة تسيطر على نظام الحكم، وفي الوقت نفسه فإن هذه الوسيلة تضع رئيس الجمهورية في موقف محرج، فإذا أصر الشعب بعد حل مجلس الشعب على انتخاب أغلبية من الأعضاء تؤيد موقف البرلمان المنحل يؤدي إلى إحراج موقف رئيس الدولة[2].

وعلى الصعيد العملي فإن مجلس الشعب لم يقر مسؤولية رئيس الوزراء أو أحد الوزراء رغم الطلبات المتعددة المقدمة من أعضاء المجلس باستجواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء.

---

(1) - د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص 388.

(2) - انظر في ذلك، د. فؤاد عبد النبي، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري - اختياره، سلطاته - رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995، ص 584.

المبحث الثاني

الممارسة العملية لحق الحل في ظل الدستور الحالي

حل مجلس الشعب ثلاث مرات في ظل الدستور الحالي لأسباب مختلفة، وكانت أولى ممارسات الحل في 19 أبريل 1979، فقد حل مجلس الشعب لإعادة تنظيم الدولة تدعيما للديموقراطية، وثاني هذه الممارسات وقع في 12 فبراير 1987 بسبب تعديل قانون الانتخاب والمزج بين قانون الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، وأخيرا فقد حل هذا المجلس للمرة الثالثة في 11 أكتوبر 1990 نتيجة حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الانتخاب بالقائمة مع الانتخاب الفردي، وقد أثار هذا الحكم جدلا واسعا في الفقه الدستوري المصري حول تأثيره على حل مجلس الشعب. وبذلك سيكون دراستنا لهذا المبحث مقسما إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الممارسات العملية لحق الحل.

المطلب الثاني: تأثير الحكم الصادر من المحكمة الدستورية على حل مجلس الشعب.

المطلب الأول

الممارسات العملية لحق الحل

أشرنا سابقا بأن مجلس الشعب حل ثلاث مرات في ظل الدستور الحالي، وسنتعرض إلى هذه التطبيقات العملية في ثلاثة أفرع:

الفرع الأول

حل مجلس الشعب بتاريخ 1979/4/19

بدأ هذا المجلس فصله التشريعي في 11/ 11/ 1976 وقد تم حله على أثر توقيع معاهدة السلام بين الحكومة المصرية ودولة إسرائيل سنة 1979 والمعروفة باتفاقية كامب ديفيد. وهناك من يرى بأن الحكومة ممثلة برئيس الجمهورية قد

أقدمت على حل مجلس الشعب لرغبتها بالتخلص من بعض الأعضاء في مجلس الشعب والمعارضين لاتفاقية السلام[1]. وقد عرضت هذه الاتفاقية على مجلس الشعب وذلك للمصادقة عليها استنادا لنص المادة (151) من الدستور والتي تنص على أن: "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من بيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة.

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها ".

وقد حظيت هذه الاتفاقية بموافقة أغلبية مجلس الشعب؛ أي موافقة 327 عضو ومعارضة 15 عضو.

الفرع الثاني

حل مجلس الشعب في 1987/2/4

اعتادت مصر على الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي ابتداءً من عام 1924 مع بداية الحياة النيابية وحتى عام 1984[2]، إذ صدر قانون الانتخابات رقم (114) لسنة

---

(1) - د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص 194.

(2) القوانين الانتخابية (الانتخاب الفردي) المتعاقبة على النظام الدستوري المصري:

- القانون رقم 3 سنة 1883 في شأن الترشيح لمجلس شورى النواب والجمعية العمومية.
- القانون رقم 30 سنة 1913 في شأن الترشيح لعضوية الجمعية التشريعية.
- القانون رقم 11 سنة 1923 في شأن مجلس النواب ومجلس الشيوخ.
- القانون رقم 1 سنة 1925 في شأن مجلس النواب ومجلس الشيوخ.
- القانون رقم 38 سنة 1930 في شأن مجلس النواب ومجلس الشيوخ.
- مرسوم بقانون رقم 148 سنة 1935 في شأن مجلس النواب ومجلس الشيوخ.
- مرسوم بقانون رقم 31 سنة 1952 في شأن مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

1983 والذي بمقتضاه تم العدول عن نظام الانتخاب الفردي والأخذ بنظام القائمة النسبية، وقد تم انتخاب أعضاء هذا المجلس بموجب هذا القانون.

فقد نصت المادة (17) من القانون المذكور على أنه "ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقاً لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها وتعطى المقاعد المتبقية للقائمة الحائزة أصلاً على أكثر الأصوات، ولا يمثل بالمجلس الحزب الذي لا يحصل قوائمه على ثمانية في المائة على الأقل من مجموع الأصوات التي أعطيت على مستوى الجمهورية".

وقد احتدم الجدل القانوني حول مدى دستورية هذا القانون، فقد ذهبت لجنة الشؤون الدستورية بمجلس الشعب إلى أن قصر الاقتراع بمشروع قانون الترشيح لعضوية مجلس الشعب على أعضاء الأحزاب يتفق مع ما ذهبت إليه المواد (5، 62) من الدستور... حيث أن الدستور قد فوض المشرع في وضع الضوابط لحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وقصرها على أعضاء الأحزاب الملتزمين بالمبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع المصري والتي تضمنتها برامج أحزابهم المعلنة. ولا يعد هذا شرطاً مانعاً لحق دستوري وذلك أنه لا يعدو أن يكون شرطا تنظيميا من شروط الصلاحية التي يضعها المشرع بتفويض من الدستور.. حيث أنه يمكنهم - المستقلون - إذا رغبوا في الترشيح الانضمام إلى أي حزب من الأحزاب القائمة أو أي حزب ينشأ مستقبلا أو أن ينشئوا حزبا خاصا بهم يتبنى آرائهم ويتم ترشيحهم من خلاله[1].

وقد صدر القانون رقم 114 لسنة 1983 والقاضي بتعديل قانون مجلس الشعب رقم 38 سنة 1972 وأضيفت المادة الخامسة إلى هذا القانون والتي تنص على

- القانون رقم 249 سنة 1960 في شأن مجلس الأمة.
- القانون رقم 38 سنة 1972 في شأن مجلس الشعب.

(1) - مضبطة مجلس الشعب. جلسة رقم 85، بتاريخ 1983/7/20، ص 74، مذكور في رسالة د. خالد عباس، مرجع سابق، ص 438.

أن" يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا له طبقا للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس وهكذا بذات الترتيب.

وعلى الناخب أن يبدي رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها دون إجراء أي تعديل فيها . وتبطل الأصوات التي تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه، كما تبطل الأصوات التي تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السادسة عشرة من هذا القانون".

ونصت المادة الثالثة من هذا القانون على أن: " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمانية وأربعين دائرة انتخابية، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون ويتعين أن تتضمن كل قائمة في الدوائر الإحدى والثلاثين المبينة بالجدول المذكور عضوا من النساء بالإضافة إلى الأعضاء المقررين لها مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين"[(1)].

وقد ساق جانب من الفقه الدستوري أوجه عدم دستورية نظام الانتخاب بالقائمة ومنها، أن نص المادة الخامسة من الدستور لا يتضمن صراحة أو ضمنا بضرورة انضمام المواطنين للأحزاب السياسية، وبذلك فإنه لا يجوز التذرع بعدم انضمام أي

(1) - تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون.

مواطن للأحزاب السياسية بحرمانه من حق الترشيح للمجالس النيابية[1]. بالإضافة إلى اعتياد مصر منذ زمن قديم على الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي.

بالإضافة إلى تعارض ذلك مع نص المادة (87) من الدستور والتي تنص على أن: "..... ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة"، فهذا الحق المقرر لرئيس الجمهورية لا يمكن تصور ثبوته في ظل نظام يقوم على اختيار الحزب لا الفرد. فعن طريق هذه الصلاحية يستطيع رئيس الجمهورية تزويد المجلس بأصحاب الخبرات الذين يأبون دخول الانتخابات النيابية في ظل النظام الفردي. وعلى العكس من ذلك فإن نظام الانتخاب بالقائمة لا يوجد به ما يحول دون قيام الأحزاب لحجز من تشاء إلى قائمتها[2].

وقد تم الطعن بهذا القانون أمام محكمة القضاء الإداري إلا أن هذه المحكمة أيدت ما جاء بهذا القانون بذلك الطعن المقدم أمامها، وجاء في حكمها:

المادة الخامسة من الدستور قضت بأن يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب في إطار المبادئ والمقومات الأساسية للدستور مما يجعل هذه الأحزاب أداة صياغة النظام السياسي في مصر وتقيم التوافق التشريعي الوارد في قانون الأحزاب السياسية مع البيان الدستوري على النحو المطلوب في مادة الدستور. ويقتضي بالنتيجة وبحكم اللزوم القانوني أن تكون القوائم الحزبية هي الطريق الوحيد إلى مقاعد مجلس الشعب. فلا يقبل ممن لا ينتمي لأحد الأحزاب السياسية القائمة قانونا المشاركة في النظام السياسي للبلاد... كما أن الإلزام بانتماء المرشح إلى حزب من الأحزاب السياسية وترشيحه في قوائمه كطريق وحيد لعضوية مجلس الشعب ليس بدعة في التنظيم السياسي. حيث جرى العرف الدستوري

(1) - د. صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص98 وما بعدها.

(2) - د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1986، ص906.

والتشريعي من قبل على جعل العضوية العاملة بالاتحاد الاشتراكي الطريق الأوحد لعضوية مجلس الأمة وتولي المناصب العامة من مفهوم أن النظام السياسي في الدولة كان قائما على صيغة تحالف قوى الشعب العاملة ضمن إطار الاتحاد الاشتراكي العربي"[1].

وقد جاء في تقرير مفوض الدولة بشأن الطعن بحكم محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا ما يلي:

"إذا كان الدستور قرر للمواطن حق الترشيح وفقا لأحكام القانون. فإن القانون في هذه الحالة يجب أن يقتصر دوره على توفير كافة الضمانات لكي يمارس المواطن هذا الحق. فإذا حاد القانون عن هذا وسلب المواطن هذا الحق أو قيده وبالتالي حرمه من المساهمة في الحياة العامة فإنه يكون قد خالف الدستور نصا وروحا. إن حرمان طائفة من المواطنين هم المستقلون من ممارسة حقهم في الترشيح لعضوية مجلس الشعب معناه أن القانون قد حال بينهم وبين المساهمة في الحياة العامة على خلاف أحكام الدستور التي كان يتعين عليه احترامها، إن المشرع العادي لم يقتصر دوره هنا على تنظيم عملية الترشيح لكنه تجاوز هذا فسلب قطاعا من المواطنين حقا كفله لهم الدستور...[2].

وعدل قانون مجلس الشعب قبل صدور حكم المحكمة الدستورية ليصبح الانتخاب بالجمع بين القوائم الحزبية والمقاعد الفردية، فصدر القانون رقم 188 لسنة 1986 بتاريخ 31 ديسمبر1986 بتعديل المادة الخامسة مكررا من قانون مجلس الشعب لتصبح على النحو التالي:

---

(1) - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 3498 لسنة 38ق، الصادر بتاريخ 1984/4/17 غير منشور. مذكور: د. خالد عباس، المرجع السابق، ص440.

(2) - مجلة المحاماة المصرية، العددان الخامس والسادس، السنة الرابعة والستون، مايو ويونيو، 1984، ص 78- 79.

"يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، بحيث يكون لكل دائرة عضواً واحداً يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية. ويكون لكل حزب قائمة خاصة، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرفق ناقصاً واحداً كما يجب أن يكون نصف المرشحين بكل قائمة حزبية على الأقل من العمال والفلاحين، على أن يراعي اختلاف الصفة في تتابع أسماء المرشحين بالقوائم وعلى الناخب أن يبدي رأيه باختيار أحد بالقوائم بأكملها دون إجراء أي تعديل فيها، وتبطل الأصوات التي تنتخب أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة تدل عليه، كما تبطل الأصوات التي تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السادسة عشر أو لأقل من هذا القانون. ويجري التصويت لاختيار المرشح الفردي عن كل دائرة في الوقت ذاته الذي يجري فيه التصويت على القوائم الحزبية، وذلك في ورقة مستقلة ويحدد لكل مرشح فرد رمز أو لون مستقل يصدر به قرار من وزير الداخلية وتبطل الأصوات التي تنتخب أكثر من مرشح واحد أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على ورقة غير التي سلمها إليها رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو إشارة أو علامة أخرى تدل عليه".

وقد تم الطعن في دستورية المادة السابقة أمام المحكمة الدستورية على اعتبار أن الأخذ بنظام القوائم الانتخابية يقصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على فئة محددة المنتمية فقط للأحزاب السياسية، وعليه فإن هذا القانون يحرم طائفة غير محددة من المواطنين من حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب - غير المنتمين للأحزاب

السياسية ـ مما يخل بمبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور.

وقد أصدر رئيس الجمهورية في 1987/2/4 القرار الجمهوري رقم 31 لسنة 1987 بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب على أن تجرى عملية الاستفتاء يوم 12 فبراير 1987 ووقف جلسات مجلس الشعب.

الفرع الثالث

حل مجلس الشعب في 1990/5/19

انتخب أعضاء هذا المجلس في 6 أبريل عام 1987 وفقا للتعديلات التي أدخلها القانون رقم 188 لسنة 1986، وقد جمع هذا القانون بين نظامي الانتخاب الفردي والقوائم الحزبية، وقد ثار جدل فقهي حول دستورية تشكيل هذا المجلس، ولذلك فقد صدرت عدة أحكام قضائية تقضي بوجوب بطلان تشكيل المجلس، وقد أصر رئيس المجلس على عدم تنفيذ هذه الأحكام استناداً على نظرية الموظف الفعلي والوارث الظاهر، وذلك حماية للمراكز القانونية وضرورة سير مرفق التشريع بانتظام[1]، وقد تم الطعن أمام المحكمة الدستورية وأصدرت حكمها بتاريخ 19 مايو 1990 بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم (188) لسنة 1986، وقد جاء في حيثيات قرار المحكمة:

"... وحيث أن نطاق الطعن الدستوري الماثل ـ حسبما حدده حكم الإحالة ـ يقتصر على الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا من القانون رقم (38) لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم (188) لسنة 1986 واللتين يجري نصهما بالآتي:

المادة الثالثة الفقرة الأولى: "تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها، وكذلك عدد الأعضاء الممثلين

---

(1) - د. بشير علي باز، المرجع السابق، ص326.

لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون".

المادة الخامسة مكرراً: "يكون انتخاب مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ويجب أن تتضمن كل قائمة عدد من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرافق ناقصا واحدا....".

وحيث أن النعى على هذين النصين يقوم على أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه إذ قضت بتقسيم الدولة إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وإذ نصت المادة الخامسة مكررا منه على الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي في كل دائرة من الدوائر الكبرى على اتساع مساحتها وترامي أطرافها وضخامة عدد سكانها، فإنه سيستحيل على المرشح الفردي المستقل مباشرة حقه الدستوري في الترشيح على قدم المساواة وفي منافسة انتخابية متكافئة مع مرشحي القوائم المنتمين لأحزاب سياسية تساندهم بإمكانياتها المادية والبشرية التي تعجز عنها طاقة الفرد. كما أنه لم يراع في تقسيم الدوائر الانتخابية مبدأ المساواة التقريبية بين عدد الناخبين الذي يمثلهم النائب في كل دائرة مما يترتب عليه اختلاف الوزن النسبي لصوت الناخب من دائرة إلى أخرى، فضلا عن التمييز بين المرشحين بحسب انتمائهم السياسية حيث حدد القانون لنظام الانتخاب الفردي في جميع الدوائر الانتخابية ثمانية وأربعين مقعدا نيابيا بواقع مقعد واحد في كل دائرة انتخابية يتنافس عليها المرشحون المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية، بينما ترك لمرشحي القوائم الحزبية على مستوى الجمهورية باقي المقاعد النيابية التي يبلغ عددها أربعمائة مقعد، وكل ذلك يؤدي إلى المساس بحق الترشيح والإخلال بمبدأ تكافؤ

الفرص والمساواة بالمخالفة للمواد 8، 62، 41 من الدستور، بالإضافة إلى أن المادة الخامسة مكررا المطعون عليها لم تشترط في المرشح الفرد صفة معينة، ولم تبين الكيفية التي تؤدي إلى تحقيق النسبة المخصصة للعمال والفلاحين مما يخالف المادة 87 من الدستور فيما تضمنه من النص على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين.

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة 1923 على تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها قصدا من الشارع الدستوري أن يكون النص عليها في الدستور قيدا على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام وفي حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعيا، فإذا خرج المشرع فيما يقرره من تشريعات على هذا الضمان الدستوري، بأن قيد حرية أو حقا ورد في الدستور مطلقا أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستوريا، وقع عمله التشريعي مشوبا بعيب مخالف للدستور.

وحيث أن الدستور نص في المادة (62) منه - التي وردت أيضا في الباب الخاص بالحريات والحقوق العامة - على أن (للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني)، مما مفاده أن الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذه المادة - ومن بينها حق الترشيح الذي عنى الدستور بالنص عليه صراحة مع حقي الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء - اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها.

... ولئن كانت المادة (62) من الدستور قد أجازت للمشرع العادي تنظيم الحقوق السياسية الثلاثة بما نصت عليه من أن ممارسة هذه الحقوق تكون وفقا لأحكام القانون فإنه يتعين عليه أن يراعى في القواعد التي يتولى وضعها تنظيما لتلك الحقوق ألا تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها وألا تنطوي على التمييز المحظور

دستوريا أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين ممن تتماثل مراكزهم القانونية وبوجه عام لا يتعارض التنظيم التشريعي لتلك الحقوق مع أي نص في الدستور بحيث يأتي التنظيم مطابقا للدستور في عموم قواعده وأحكامه .

وحيث إنه من المسلم به أن ينبغي عند تفسير نصوص الدستور، النظر اليها باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضا، بحيث لا يفسر أي نص فيها بمعزل عن النصوص الأخرى، بل يجب أن يكون متساندا معها يفهم مدلوله منها يقيم بينها التوافق وينأى بها عن التعارض.

وحيث إن الدستور إذ كفل - في المادة 62 منه - للمواطنين حق الترشيح غير المقيد بالانتماء الحزبي، وقرر في المادة 40 منه المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة، ومنها حق الترشيح، وهو من الحقوق السياسية التي تأتي في الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم بسبب اختلاف الآراء السياسية، وأوجب على الدولة في المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، فإن مؤدى هذه النصوص مترابطة ومتكاملة، أن المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح في مراكز قانونية متماثلة، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة في الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها على أن يكون المرجع في الفوز بالعضوية للمرشح - مستقلا كان أو حزبيا، طبقا لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الانتخاب الفردي - إلى إرادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التي هي مصدر السلطات جميعا.

وحيث إنه وإن كان للمشرع سلطة تقديرية في اختيار النظام الانتخابي إلا أن سلطته في هذا الشأن تجد حدها في عدم الخروج عن القيود والضوابط والمبادئ التي نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة التي كفلتها نصوصه.

لما كان ذلك وكان القضاء بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 28 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بقانون رقم 188 لسنة 1986 ترتب عليه انعدام هذا النص وإبطال العمل به فيما قرره من أن: "يكون لكل دائرة انتخابية عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية" ومن ثم يكون النعي على الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه قد أضحى غير مجد وبالتالي غير مقبول، إذ لم يعد له مجال في التطبيق بعد أن ألغى نفاذ النص على كيفية توزيع المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقوائم الحزبية على النحو الذي تضمنته المادة الخامسة مكرر سالفة الذكر تبعا لتقرير بطلان هذا النص وانعدام أثره.

لما كان ذلك وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت إليه المحكمة في الدعوى الماثلة فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه إلا أن هذا البطلان لا يؤدي البتة إلى ما ذهب إليه المدعي من وقوع انهيار دستوري ولا يستتبع إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة، وذلك ما لم يتقرر إلغاءها أو تعديلها من الجهة المختصة دستوريا أو يقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بني عليه هذا الحكم.

فلهذه الأسباب:

حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة الخامسة مكررا من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 فيما تضمنه من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية[1].

وبذلك الحكم فقد قضت المحكمة الدستورية ببطلان الانتخابات والتي على أساسها تشكل مجلس الشعب ووضعت حداً للخلاف الفقهي، وعلى أثره تم تعديل القانون وإلغاء المادة الخامسة مكرر. وصدر محله قانون رقم 202 لسنة 1990 الذي أخذ بنظام الانتخاب الفردي وعلى أساسه تم إجراء الانتخابات النيابية اللاحقة لمجلس الشعب.

المطلب الثالث

أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية على حل مجلس الشعب

بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم (38) لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بقانون رقم (188) لسنة 1986، اختلف الفقه الدستوري حول تأثير هذا الحكم على حل المجلس فهل يستوجب حله إجراء الاستفتاء كما نصت عليه المادة (36) من الدستور. لذلك فقد انقسم الفقه الدستوري المصري حول هذه المسألة إلى رأيين مختلفين، سنوضحهما في

(1) - حكم المحكمة الدستورية رقم 37 لسنة 90 قضائية، ملف الدعوى 2516 لسنة 41 قضائية، بتاريخ 19 مايو 1990، الموسوعة الدستورية الشاملة منذ إنشاءها وحتى آخر مايو 1998، إعداد حسام محفوظ، الإسكندرية، ص 528- 538.

الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتطرق إلى الملاحظات التي تم استخلاصها من تنظيم المشرع الدستوري لحق الحل في دستور 1970.

الفرع الأول

الآراء الفقهية حول حكم المحكمة

أولا : الرأي الأول:

يرى هذا الاتجاه بأن صدور حكم من المحكمة الدستورية ليس له علاقة بحل مجلس الشعب، فمجلس الشعب دستوريا لا يمكن أن يحل تحت أي ظرف من الظروف إلا بعد استفتاء الشعب وموافقة الشعب على هذا الحل من خلال الاستفتاء. ويعلق أحد أنصار هذا الاتجاه قائلاً: "إن الدستور نص على أن مجلس الشعب المنتخب يظل إلى نهاية مدته ولا يجوز حله إلا في حالة واحدة من اثنتين فقط: الأولى، حالة اختلاف مجلس الشعب مع رئيس الوزراء حول مسألة من المسائل ذات الصلة بالسياسة العامة للدولة. والثانية، توافر حالة الضرورة التي يرى معها رئيس الجمهورية ضرورة حل مجلس الشعب. وبذلك فقد حدد الدستور الحالات التي حال توافرها يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب، وبخلاف ذلك فإنه لا يمكن حل مجلس الشعب. وعليه فإن حكم المحكمة الدستورية والقاضي بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 188 لسنة 1986 تتدرج ضمن حالة الضرورة والتي بموجبها لجأ رئيس الجمهورية إلى استفتاء الشعب[1].

(1) - د. مصطفى أبو زيد فهمي، جريدة الأهرام، ص 3، بتاريخ 1990/9/30، عمود رقم 8.

وقد أيد الدكتور رمزي الشاعر هذا الرأي بقوله: "بأن الوسيلة الوحيدة لحل المجلس هي اللجوء إلى الاستفتاء وهنا ليس استفتاءً على حكم المحكمة الدستورية إذ أن منطوق الحكم لم يتضمن الحل، وإنما الاستفتاء جاء لملائمة سياسية أشارت إليها القيادة السياسية في بيانها مما يوفر حالة الضرورة التي نصت عليها المادة 136 من الدستور والتي تقرر أن الحل لا يكون إلا لضرورة وباستفتاء شعبي، وبذلك فإن حكم المحكمة الدستورية ... أوجد من الضرورة تقتضي أن يرجع رئيس الجمهورية إذا أراد للشعب لاستفتائه في حل المجلس"[1].

إن حكم المحكمة الدستورية قد كشف عن بطلان النصوص التي على أساسها تم انتخاب أعضاء مجلس الشعب، وبالتالي فإنه في هذه الحالة يجب اتباع الطريقة التي حددها الدستور لحل مجلس الشعب وفقا للمادة (136) من الدستور. فالضرورة يقدرها رئيس الجمهورية وللشعب الاستفتاء على قرار الحل. أما التخوف من نتيجة الاستفتاء برفض حل مجلس الشعب فهذا أمر غير وارد نتيجة التأثير الذي يصاحب الاستفتاء من الحكومة[2].

الرأي الثاني:

يرى أصحاب هذا الرأي بأنه يجب حل المجلس بمجرد صدور حكم المحكمة الدستورية ولا حاجة في مثل الحالة إلى إجراء الاستفتاء على حل المجلس، وقد أدلى الجانب الفقهي – أصحاب هذا الاتجاه - بدلوه في هذه المسألة، فالدكتور يحيى الجمل، يرى بأنه سواء اختلفنا مع الحكم أو اتفقنا معه فإنه يبقى معبرا عن الحقيقة القانونية ويبقى له حجية ولا حجية لشيء سواه، فتكوين المجلس باطل منذ انتخابه

(1) - مذكور هذا الرأي في ، د. فؤاد عبد النبي، المرجع السابق، ص65- 66.

(2) - المرجع ذاته، ص66.

ولذلك فإنه يتعين حل المجلس منذ نشر الحكم، وهذه الحالة من حالات الضرورة التي تجيز حل مجلس الشعب دون استفتاء خاصة بأن الرأي العام معبأ تعبئة كاملة ضد المجلس فلا ضرورة للاستفتاء، ورئيس الجمهورية يملك حق حل مجلس الشعب دون انتظار الاستفتاء أو اللجوء له أصلا لأن هذه حالة غير مسبوقة والضرورة الدستورية تقتضي بجواز الخروج عن النص إذا كان كيان الدولة الدستوري مهددا، ولذلك أرى عدم اللجوء للاستفتاء وكفانا مشاكل دستورية خاصة أن الاستفتاءات التي تجري في دول العالم الثالث مصداقيتها معروفة[1]. كما أن مجرد نشر حكم المحكمة الدستورية العليا في الجريدة الرسمية يكون مجلس الشعب الحالي قد سقط بحكم القضاء وأصبح منعدما في ضوء حكم المحكمة الدستورية وبالتالي يستوجب حله، وبذلك على رئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب وتنفيذ حكم المحكمة الدستورية دون طرح مبدأ الحل على الاستفتاء الشعبي لأن المادة (136) من الدستور والتي تنص على عدم جواز حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد إجراء الاستفتاء على الحل تتعلق فقط بمواجهة خلاف بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية أما في حالة حكم المحكمة الدستورية فإن هذا الحكم أعلن بطلان وجود المجلس منذ شكلته لأن شكلته تشكلت في ظل قانون مخالف للدستور[2].

ويرى أستاذنا الدكتور جابر جاد نصار، بأنه لا يوجد مبرر لاستفتاء الشعب طالما سلمنا ببطلان تشكيل مجلس الشعب، فكيف يستفتى الشعب على الخيار بين تقرير بطلان تشكيل المجلس من عدمه مع أن هذا البطلان قد تقرر بحكم قضائي[3].

(1) - مقالة للدكتور يحيي الجمل، جريدة الأهرام في 1990/10/1، ص7، العمود الثاني، أشار إليها: د. محمد قدري حسن، الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 88.

(2) - د. فؤاد عبد النبي، مرجع سابق، ص 66.

(3) - د. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديموقراطية، مرجع سابق، ص317- 318.

وفي نفس الاتجاه، يرى البعض بأنه يجب إلغاء جميع القوانين والقرارات التي أتخذها المجلس منذ انتخابه حتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية، فالأصل أن عدم الدستورية يستتبع البطلان وما بني على باطل فهو باطل. ويضيف على ما سبق أن أعضاء مجلس الشعب لا يستحقون منذ انتخابهم مكافأة العضوية ولا بدل حضور جلسات المجلس ولجانه، ولا امتيازات العضوية ولا يتمتعون بالحصانة البرلمانية، والمطالبة باسترداد هذه الامتيازات المادية التي حصلوا عليها من تاريخ اكتسابهم صفة العضوية وحتى تاريخ نشر الحكم(1).

وإذا جاز لنا أن نبدي وجهة نظر في هذا الموضوع، فإنه في واقع الأمر أن هذا الاتجاه هو أكثر اتساقا مع الأحكام الدستورية، ذلك وإن كانت المادة (36) من الدستور قد أجازت حل مجلس الشعب في حالة الضرورة فإنه في مثل هذه الحالة لم تتوافر هذه الحالة وإنما تنفيذاً لحكم قضائي واجب التنفيذ بموجب المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية رقم 48 لسنة 1979 والتي تنص على أن: "أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة... ويترتب على الحكم بعدم الدستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم...".

وقد حسم رئيس الجمهورية - محمد حسني مبارك - هذا الخلاف الفقهي في بيانه الذي وجهه للشعب يوم الأربعاء 26 سبتمبر 1990 بإصدار قراره بإيقاف جلسات مجلس الشعب وقراره الجمهوري رقم 404 لسنة 1990 بنفس التاريخ بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب، على أن تجرى عملية الاستفتاء يوم الخميس الموافق 11 أكتوبر سنة 1990، وقد تبع ذلك صدور القرار بقانون رقم 206 لسنة 1990 في شأن تحديد الدوائر الانتخابية، وأقيمت ثلاث دعاوى أمام محكمة

(1) - د. محمود عاطف البنا، مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه، مقالة منشورة بمجلة القضاة، عدد يونيو، 1990، ص315.

القضاء الإداري للمطالبة بتوقيف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية الخاص بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب، والتي قضى بها بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى[1].

وقد تبع قرار المحكمة الدستورية بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1973 في شأن مجلس الشعب المعدل بقانون رقم 188 لسنة 1986 حكماً في تحديد آثار ونتائج هذا الحكم، وعدم الاعتداد بقرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب وأنه قرار غير دستوري، وأصدرت المحكمة الدستورية حكمها بتاريخ 19 أكتوبر 1990 بعدم اختصاصها بنظر طلب وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب[2].

---

(1) - "..... لذلك كله قررت الرجوع إلى الشعب صاحب السيادة وحده وهو مصدر السلطات لاستفتائه على حل مجلس الشعب، وأصدرت قراري بإيقاف جلساته اعتباراً من اليوم، ودعوة الناخبين المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخاب يوم 11 أكتوبر سنة 1990 للاستفتاء على حل المجلس- د. محمد قدري حسن، الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، هامش ص 89.

(2) - جاء في حيثيات حكم المحكمة الدستورية في الإشكالين المقيدين برقمي 3، 4 لسنة 12 دستورية (أن الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 قد اخص هذه المحكمة – دون غيرها – بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح واستهدفا بذلك صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه وترسيخ مفهوم الديمقراطية التي أرساها سواء ما اتصل منه بتوكيد السيادة الشعبية – وهي جوهر الديمقراطية – أو بكفالة الحريات والحقوق العامة وهي هدفها، ، أو بالمشاركة في ممارسة السلطة وهي وسيلتها .... وإذا كانت الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح تجد أساساً لها كأصل عام في مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي أرساه غير أنه يرد على هذا الأصل ما استقر عليه في الفقه والقضاء من استبعاد أعمال السيادة من مجال الرقابة القضائية... للحفاظ على كيان الدولة في الداخل والذود عن سيادتها في الخارج ورعاية مصالحها العليا لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقاً تحقيقاً لصالح الوطن وسلامته دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد.. وخروج أعمال السيادة عن ولاية القضاء يعد احد صور التطبيق الأمثل لإعمال المفهوم الصحيح لمبدأ فصل السلطات الذي يوجب اقامة توازن دقيق بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية .... والعبرة في تحديد التكييف القانوني لأي عمل

الفرع الثاني

رأينا في تنظيم الحل في دستور 1971

رغم تقنين المشرع الدستوري المصري حالات الحل والتي تنحصر في حالة الخلاف بين مجلس الشعب ورئيس الوزراء وحالة الضرورة، فإن حالة الضرورة المتروك تقديرها لرئيس الجمهورية تبدو غير محددة مع عدم وجود رقابة قضائية عليها من أية جهة، ورغم أن الاستفتاء هو الذي يحسم رأي رئيس الجمهورية بإجراء الحل وتكون نتيجته الموافقة أو عدمها على الحل، إلا أن هذا الإجراء قد لا يعول عليه كثيرا باعتباره أحد ضمانات الحل، إلا تم بتجرد ونزاهة وكان الشعب على علم مسبق بموضوع الاستفتاء ودون ممارسة أي نوع من أوجه التأثير والتوجيه عليه مما يهدم بذلك الأساس القانوني الذي يقوم عليه الاستفتاء.

ومن واقع التطبيق العملي لحق الحل في ظل الدستور الحالي لعام 1971، لاحظنا أن تغيير النظم الانتخابية قد لعبت دورا في استحداث الحل ووقوعه مرتين، أما حالة الخلاف بين الحكومة ومجلس الشعب لم يكن له أثر في استحداث الحل، ويعزي البعض سبب ذلك إلى سيطرة الحزب الحاكم على أغلبية مقاعد البرلمان. وفي الوقت نفسه لم يكن الخلاف بين مجلسي البرلمان - مجلس الشورى ومجلس الشعب

تجريه السلطة التنفيذية ما اذا كان من أعمال السيادة أم لا ، هي بطبيعة العمل ذاته لا بالأوصاف التي قد تخلع متى كانت طبيعتها تتنافى مع هذا الوصف.

.... وحيث أن قرار رئيس الجمهورية رقم 404 لسنة 1990 بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء، إنما يتعلق بإستطلاع رأي هيئة الناخبين في أمر يتصل بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ويتصل بتكوين هذه السلطة، وهو يعد من أبرز الأمور التي تتعلق بممارسة سلطة الحكم، من ثم يعتبر من الأعمال السياسية التي تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسئولية بصدد أجرائها بغير معقب من القضاء ... فلا يدخل النظر فيها أو التعقيب عليها أو الأمر بوقف تنفيذها في ولاية هذه المحكمة، ومن ثم يتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة).

- دور في استحداث الحل.

وباستعراض الأحكام الخاصة المنظمة لحق الحل، فإننا لا نجد نصاً يمنع رئيس الجمهورية من حلِ مجلس الشعب للسبب نفسه الذي من شأنه حل المجلس السابق كما نصت على هذه الضمانة الدساتير المقارنة، إلا أنه لا يمنع من الأخذ بهذه الضمانة باعتبارها من أهم الضمانات لإجراء الحل رغم الجدل القانوني الذي قد تحدثه.

القسم الثاني
الآثار القانونية للحل وضماناته في الدساتير المقارنة

القسم الثاني

الآثار القانونية للحل

وضماناته في الدساتير المقارنة

تمهيد وتقسيم:

يترتب على حل المجالس النيابية بعض الآثار الهامة التي تنعكس على ممارسة الإختصاصات المنوطة بها دستوريا سواء أكانت تشريعية أم رقابية، علاوة على بعض الآثار الخاصة بأعضاء البرلمان، ورغم تلك الآثار المترتبة على الحل فإن بعض الدساتير أوجبت ضرورة الحضور البرلماني بصور مختلفة حتى يتم انتخاب المجلس النيابي الجديد، حتى لا يترك المجال مفتوحاً للسلطة التنفيذية تمارس وظائفها المختلفة دون وجود أدنى حد من الرقابة على أعمالها خلال فترة الحل.

ونظراً لهذه الآثار الهامة، فإن معظم الدساتير البرلمانية أحاطت حق الحل ببعض القيود للحد من استعماله بطريقة تنسجم مع المبررات والدوافع التي تبرر ممارسة هذا الحق، باعتباره أخطر وسائل التأثير والمحافظة على توازن السلطتين في النظام البرلماني الذي أقر هذا الحق للسلطة التنفيذية.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن خطتنا البحثية في القسم الثاني " الحل وضماناته في الدساتير المقارنة " تقتضي منا التعرض إلى تحليل كيفية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظم الدستورية المختلفة، بالإضافة إلى إعمال الرقابة الدستورية المقررة على السلطة التنفيذية في الدستور الأردني. وفي الوقت نفسه فإن آثار الحل تقتضي منا دراسة ذلك الإمتداد بآثاره إلى معرفة كيفية ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها المختلفة، ومنها الاختصاص التشريعي في الدستورين الأردني والمصري في فترة الحل، بالإضافة إلى أهم مبررات الحل والقيود الواردة على استخدامه في النظم الدستورية المقارنة.

وترتيبا على ما تقدم، سوف نعالج هذا القسم في بابين على النحو التالي:

الباب الأول: آثار حق الحل في الدستور الأردني.

الباب الثاني: الآثار المترتبة على حل مجلس الشعب في الدستور المصري وضماناته في الدساتير المقارنة.

الباب الأول

آثار حق الحل في الدستور الأردني

يترتب على إجراء حق الحل بعض الآثار الهامة والتي تنعكس على كيفية ممارسة الاختصاص التشريعي بالإضافة إلى انعكاس بعض هذه الآثار على أعضاء المجلس المنحل، إذ يؤدي إلى فقدان وانقطاع الصلة التي تربط هؤلاء بالصفة النيابية التي كانوا يتمتعون بها وما يستتبع هذه الصفة من امتيازات.

وخروجا عن مقتضيات الحل وما يؤدي ذلك الى انقطاع الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خلال هذه الفترة، فقد إرتأت بعض الدساتير المقارنة إقرار بعض الوسائل التي من شأنها إعمال الرقابة ولو بصورة مؤقتة على السلطة التنفيذية لحين اختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد، وقد وجد لهذه الصورة بعض الأحكام الخاصة في الدستور الأردني.

وعلاوة على ما سبق، فإن حل مجلس النواب الأردني بصفته الهيئة التي تمارس الاختصاص التشريعي والرقابي على أعمال الحكومة إعمالاً لمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات في النظام البرلماني، من شأنه تفويض السلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي الذي تمارسه السلطة التشريعية، وهذا ما نظمه الدستور الأردني في المادة (94)، مع ملاحظة بعدم وجود أي قيد على هذه السلطة بممارسة كافة الاختصاصات المناطة بها أثناء فترة الحل.

وتأسيساً على ما تقدم فإن هذا الباب سوف ينقسم على النحو التالي:

الفصل الأول: ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية خلال فترة الحل.

الفصل الثاني: الاختصاص التشريعي في فترة الحل.

الفصل الأول

ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية خلال فترة الحل

إذا كانت أعمال السلطة التنفيذية تخضع لصور متعددة من الرقابة ، وهي تتنوع ما بين الرقابة السياسية والقضائية والإدارية عندما يكون المجلس النيابي منعقداً[1] إلا أن الحل من شأنه ايقاف الرقابة البرلمانية مؤقتا كأحد صور الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال هذه الفترة التي تُحْدِثُ تأثيراً بالغاً في منع السلطة التنفيذية من الانحراف عن مبدأ المشروعية في أعمالها وتنتج آثارها في إحداث المسؤولية الوزارية سواء أكانت تضامنية أم فردية.

وللحد من آثار غياب الرقابة السياسية الممثلة بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، فقد وجدت بعض الدساتير في بعض الدول نفسها ملزمة بإيجاد الحلول المناسبة والممثلة ببعض الأساليب التي من شأنها إحداث الرقابة من تاريخ الحل وحتى انتخاب المجلس النيابي الجديد.

ولسوف نقدم في هذا الفصل الصور المختلفة التي تضمنتها الدساتير المقارنة لإعمال الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، بالإضافة إلى آثار الحل المترتبة على حل المجلس النيابي في النظام الدستوري الأردني، وذلك في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة على أعمال الحكومة في فترة حل البرلمان.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على حل مجلس النواب في الدستور الأردني.

(1) لمزيد من التفصيل حول الرقابة السياسية باعتبارها إحدى صور الرقابة البرلمانية: راجع، د. إيهاب زكي سلامة، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار عالم الكتب، القاهرة، 1983.

المبحث الأول

الرقابة على أعمال الحكومة في فترة حل البرلمان

اختلف الدستور الأردني عن الدساتير المقارنة فيما يتعلق بكيفية إعمال الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل، فإذا كانت أعمال السلطة التنفيذية السياسية والمالية والإدارية تكون محلاً للمراقبة والمساءلة أثناء الفصل التشريعي للمجلس النيابي، فإن هذه الرقابة تزول بحل المجلس، مما يترتب عليه عدم تقييد السلطة التنفيذية من ممارسة كافة الإختصاصات دون أية رقابة برلمانية كقاعدة عامة، إلا أنه استثناءً قد يستدعى مجلس النواب المنحل مؤقتاً للنظر في بعض الأمور التي تستدعي حضوره ولو بصفة مؤقتة وقد نص على ذلك في عدة نصوص دستورية مختلفة.

وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى دراسة الوسائل المقررة لإعمال الرقابة على الحكومة في فترة الحل في بعض النظم الدستورية المختلفة، ومن ثم نتعرض إلى الحالات التي تستدعي دعوة مجلس النواب الأردني المنحل لممارسة بعض الاختصاصات أو النظر في بعض الظروف المستجدة. وبناءً على ما تقدم، فإننا سوف نبحث المسائل المتعلقة بتحديد وسائل الرقابة على أعمال الحكومة في الدساتير المقارنة والدستور الأردني في فترة الحل من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: صور الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل في الدساتير المقارنة.

المطلب الثاني: الحالات التي تستدعي اجتماع المجلس النيابي المنحل في الدستور الأردني.

المطلب الأول

صور الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل في الدساتير المقارنة

نصت بعض الدساتير في متنها على بعض النصوص الدستورية التي تقتضي الحضور البرلماني في بعض الحالات، نظرًا لما يتركه قرار الحل من غياب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في الفترة الواقعة بين صدور قرار الحل واجتماع المجلس الجديد، ويكمن الهدف من وراء ضرورة الحضور البرلماني هو استمرار الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل وسد الفراغ التشريعي خلال هذه الفترة، مع محاولة الحد من تعسف السلطة التنفيذية وانحرافها أثناء ممارستها لوظائفها المتعددة والتي كانت محلاً للرقابة البرلمانية أثناء انعقاده.

وتفريعاً عما سبق، فإننا سنوضح هذه الصور في ستة أفرع تباعاً، نعرض في الفرع الأول عودة المجلس المنحل لممارسة بعض اختصاصاته الدستورية، وعدم تأثر المجالس العليا بحل المجالس الدنيا في الفرع الثاني، وفي الفرع الثالث سنتعرض إلى إكمال مدة الفصل التشريعي، وفي الفرع الرابع أسلوب اللجنة الدائمة. أما في الفرع الخامس فإلى تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان، وأخيراً سننهي هذا المطلب باستمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه.

الفرع الأول

عودة المجلس المنحل لممارسة بعض الاختصاصات الدستورية

تضمنت بعض الدساتير نصوصاً تقتضي من المجلس المنحل العودة إلى ممارسة كافة الاختصاصات التي يمارسها قبل حله، أو ممارسة اختصاصات محددة ولفترة زمنية محددة في حالات مختلفة وهي: عدم إجراء انتخابات عامة خلال الفترة الدستورية التي حددها الدستور لإختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد، وحالة الضرورة، ووفاة الملك الجالس على العرش، وهذه الحالات سنوضحها تباعاً على النحو التالي:

الحالة الأولى: عدم إجراء انتخاب عام خلال فترة معينة:

توجب بعض الأحكام الدستورية في بعض الدساتير بعودة المجلس المنحل إلى مباشرة اختصاصاته الدستورية، واعتبار قرار الحل كأن لم يكن في حالة عدم إجراء الانتخابات العامة لإختيار أعضاء المجلس الجديد خلال الفترة التي حددتها تلك الدساتير. ومن الدساتير التي نصت على هذه الحالة دستور الجمهورية العربية التونسية لعام 1959" في الفصل الثالث والعشرون منه والتي نصت على أن "إذا تعذر إجراء الإنتخاب في الميعاد المقرر لسبب حالة حرب أو خطر داهم فإن مدة المجلس القائم تمدد بقانون إلى أن يتسنى إجراء الانتخابات" . وكذلك الدستور الكويتي لعام 1962 في المادة (107) التي تنص على أن "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإذا لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

وقد سار على منهج الدستور الكويتي العديد من الدساتير العربية الأخرى ومنها، دستور الجمهورية العربية اليمنية المؤقت لسنة 1990 في المادة (71) منه والتي جاء نصها: "لرئيس المجلس الجمهوري أن يحل مجلس الشورى بقرار يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، ويجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الشورى على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يقل عن عشرين يوماً ولا يزيد عن تسعين يوماً من تاريخ الحل، وعلى تحديد ميعاد الاجتماع للمجلس الجديد خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتائج الانتخابات فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة فعلى رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس المنحل لممارسة كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً ويستمر في أعماله كأن الحل لم يكن، ولا

يجوز حل مجلس الشورى خلال السنة التي تلي انتخابه أو خلال الستة أشهر الأخيرة لمدة المجلس الجمهوري"[1].

وننتهي مما تقدم ، إلى أن المشرع الدستوري قد ألزم بضرورة إجراء انتخابات عامة على أثر حل المجلس خلال فترة محددة من تاريخ الحل، وبخلاف ذلك الإجراء فإن المجلس المنحل يسترد ممارسة اختصاصاته الدستورية مؤقتاً ولفترة محددة لحين انتخاب المجلس الجديد، وهو بمثابة جزاء يفرض على السلطة التنفيذية في حالة عدم دعوتها لإجراء الانتخاب العام لأي سبب من الأسباب.

وقد رأى جانب من الفقه الدستوري بأن إيراد مثل هذه الأحكام في بعض الدساتير التي تقتضي بعودة المجلس المنحل إلى الانعقاد في حالة عدم إجراء الانتخابات خلال الفترة التي حددها الدستور من شأنها العمل على عدم تعطيل المجلس العائد للانعقاد لأي سبب من الأسباب، وفي نفس الوقت فإنه من المتعذر تطبيق مثل هذه الأحكام إذا لم ينص الدستور على ذلك مثل هذه الأحكام كما هو الحال في بعض الدساتير[2].

وعلى عكس ما سبق، فالبعض يرى بأن عودة المجلس المنحل لمباشرة سلطاته الدستورية في حالة عدم الدعوة للانتخابات العامة الجديدة رغم أهميتها من حيث كونها ضمانة دستورية، إلا أن هذا لا يمنع من لجوء بعض الحكومات إلى إيقاف

(1) - د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، ذات السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، ط1، 1988، ص158.

(2) - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص538.

- هناك بعض الدساتير التي لم تتضمن جزاء مخالفة عدم إجراء الانتخابات خلال فترة معينة كالدستور المصري لعام 1971، وكذلك الدستور الألماني الصادر 1949، والمعدل في 1990 في المادة 39 منه والتي أوجبت ضرورة إجراء الانتخابات العامة خلال فترة ستين يوماً من تاريخ حل البرلمان"Bundestag".

- The new Election shall be held forty – five months at the earliest and forty months seven months at the latest after the beginning of the legislation term. When the Bundestag is dissolved, the new election shall be held within sixty days.

بعض نصوص الدستور، ومنها النص الدستوري المتعلق بعودة المجلس القديم إلى الانعقاد[1].

وأرى بأن هذه الضمانة رغم أهميتها دستورياً من حيث عدم عبث السلطة التنفيذية بتعطيل الحياة النيابية لفترة طويلة من الزمن على أثر عدم إجراء الانتخابات في موعدها الدستوري، إلا أن هذه الأهمية قد تزول إذا ورد نص دستوري من شأنه تعطيل أو نسخ النص السابق، كأن تخول النصوص الدستورية حق تأجيل إجراء الانتخابات إلى أمد غير محدد كما هو الحال في الفقرة الأولى من المادة (73) من الدستور الأردني.

الحالة الثانية: حالة الضرورة:

تتمثل هذه الحالة بتوفر حالة من حالات الاستعجال والظروف الطارئة التي تستدعي اجتماع المجلس المنحل، ومن الدساتير الأجنبية التي أخذت بهذه القاعدة الدستور الإيطالي الصادر في 27 ديسمبر سنة 1947 الذي اقتضى ضرورة اجتماع البرلمان في حالات الاستعجال والضرورة القصوى. فقد نصت المادة 77 منه على أنه "في حالات الضرورة القصوى والاستعجال فإن الإجراءات المؤقتة التي تتخذها الحكومة على مسئوليتها، والتي تكون لها صفة القانون، يجب أن تعرض في اليوم نفسه على البرلمان، فإن كان هذا الأخير منحلاً، دُعيَّ للإجتماع على وجه السرعة في خلال خمسة أيام..."[2].

الحالة الثالثة: حالة وفاة الملك وخلو العرش:

أخذ بهذه الحالة الدستور المصري الصادر عام 1923، إذ أوجبت النصوص الدستورية ضرورة اجتماع مجلس النواب على أثر وفاة الملك خلال مدة عشرة أيام من

(1) - د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مرجع سابق، ص22.

(2) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص313.

تاريخ إعلان الوفاة عندما يكون مجلس النواب منحلاً، وبالإضافة إلى ما سبق، فقد ألزم الدستور اجتماع المجلس بقوة القانون في حالة خلو العرش وعدم وجود من يخلفه في الحكم على هيئة مؤتمر، وذلك لإختيار أسرة جديدة تتولى الحكم[1].

وفي نفس الاتجاه، فقد نص الدستور اليوناني لعام 1911 والمعدل عام 1952 على وجوب دعوة البرلمان المنحل في حالة وفاة الملك، أو اعتزاله للعرش خلال فترة الحل، وبعد إعلان الجمهورية تضمن الدستور نصاً يقضي بوجوب دعوة المجلس المنحل للانعقاد من أجل انتخاب رئيس الجمهورية الجديد، وذلك في حالة خلو منصب الرئاسة بسبب عدم قدرة رئيس الدولة على القيام بمهام عمله[2].

وفي بريطانيا فإن الأعراف الدستورية تقضي في حالة وفاة الملك في الفترة ما بين حل البرلمان وإجراء الانتخابات الجديدة أو الوقت المحدد لاجتماع المجلس المنتخب، فإن على أعضاء مجلس العموم المنحل الاجتماع خلال ستة أشهر[3].

الفرع الثاني

عدم تأثر المجالس العليا بحل المجالس الدنيا

نشأ نظام المجلسين أو ما يسمى بالازدواج البرلماني في إنجلترا إذ تَكوَّن مجلس العموم بجوار مجلس اللوردات على أساس البناء الطبقي للمجتمع الإنجليزي، فقد ظهر مجلس اللوردات أولاً، ثم نشأ مجلس العموم لاحقاً[4]، أحدهما أُطلق عليه المجلس

(1) - انظر المادة (24) من دستور 1923.

(2) - د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مرجع سابق، ص19.

(3) Since the Representation of the people act 1867 the daration of parliment has been independent of life of the sovereign. Should the sovereign die after adissolution, but before the day fixed for the meeting of the new parliament the old parliament would assemble and sit far a period of six months, or until sooner dissolved: The British Parliament, Op. Cit., P.5.

(4) - انظر تفصيلاً، د. محمد أبو زيد محمد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة العامة للكتاب، 1995، ص11- 12.

الأعلى والآخر المجلس الأدنى، وتختلف الدول عادة حول كيفية تكوين هذه المجالس واختصاصاتها. فإما أن يتم تكوينها بطريقة التعيين أو الانتخاب، أو بالطريقتين معًا، وانتقل هذا النظام إلى بعض النظم البرلمانية المختلفة التي ارتأت تطبيق هذا النظام نظراً للمحاسن التي تنتج على أثر هذا الازدواج.

ففي النظام البرلماني البريطاني يلاحظ أنه في حالة حل مجلس العموم البريطاني House of Common فإن الأثر الذي يرتبه هذا الحل على مجلس اللوردات House of Lords هو تأجيل انعقاد جلساته لحين انتخاب أعضاء مجلس العموم وعدم إمكانية حله.

وفي ظل الأحكام الدستورية المنظمة لاختصاصات مجلس الشورى المصري والتي نصت عليها المادتين (194، 195) من الدستور، يلاحظ أنها لا تخرج عن الطابع الاستشاري وإبداء الرأي في مواضيع محددة، وترتيباً على ذلك فإنه في حالة حل مجلس الشعب لا يؤثر هذا الحل على ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته، فالواقع العملي أكد ذلك عندما تم حل مجلس الشعب خلال الأعوام 1987، 1990، فقد استمر مجلس الشورى في ممارسة الاختصاصات المنوطة به(1).

وعلى عكس ذلك فإنه في حالة حل مجلس النواب الأردني، فإن هذا الحل ينعكس على مجلس الأعيان إذ توقف جلساته فقط وفقاً لمنطوق الفقرة الثانية من المادة (66) من الدستور.

وقد اتجهت بعض الدساتير الحديثة إلى التلطيف من حدة قاعدة التأجيل التلقائي للمجالس العليا بمناسبة حل المجالس الدنيا. ومن هذه الدساتير الدستور الياباني الصادر في 3 نوفمبر سنة 1946 والذي أخذ بمبدأ تأجيل انعقاد مجلس المستشارين House of Councillors في حالة حل مجلس النواب في الفقرة الثانية من

- د. أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، 1993، ص164.

(1) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص321.

المادة (54) والتي تنص على أن "في حالة حل مجلس النواب، يتوقف مجلس الشيوخ عن العمل في نفس الوقت، ومع ذلك يجوز لمجلس الوزراء، إذا ما طرأت ضرورة قومية، أن يدعو مجلس الشيوخ إلى الانعقاد في جلسة طارئة، والإجراءات التي تتخذ في مثل هذه الجلسة كما تمت الإشارة في الفقرة السابقة، تُعد اجراءات مؤقتة وتصبح لاغية ما لم تتم الموافقة عليها من قبل مجلس النواب خلال عشرة ايام بعد افتتاح الدورة التالية للبرلمان" . فقد أجازت المادة السابقة لمجلس الوزراء في حالة الظروف الطارئة دعوة مجلس المستشارين لدورة مستعجلة لاتخاذ الإجراءات المؤقتة لمواجهة هذه الحالة. وهذه الإجراءات يجب عرضها على مجلس النواب في مدة العشرة أيام التالية لافتتاح الفصل التشريعي الأول للبرلمان، وتعتبر هذه الإجراءات لاغية إذ لم يوافق عليها مجلس النواب[1].

وفي هذا الخصوص نرى بأن هذه الصورة من صور الرقابة لا تجدي ولا تؤدي الهدف من إقرارها إذا كانت هذه المجالس لا تملك حق ممارسة أية صلاحيات واختصاصات فعلية، ولذلك فإن انعقادها لا يجدي في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل.

الفرع الثالث

إكمال مدة الفصل التشريعي

تمنح بعض الدساتير للبرلمانات الجديدة على أثر حل المجلس المنحل حق إكمال مدة المجلس المنحل ومن ثم يبدأ دورته الجديدة. وهذا الاتجاه نجده في دستور دولة البرتغال الصادر عام 1974 فقد نص هذا الدستور على أن الحل إذا وقع في دور الانعقاد

(1) Article (54) Constitution of Japan, paragraph 2- When the house of Representatives is dissolved, the house of Concillors is closed at the same time, However, the Cabinet may, in time national emergency, convoke the House of councilors in emergency session. 3- Measures taken at such session as mentioned in the proviso of the preceding paragraph shall be provisional and became null and void unless agreed to by the House of Representatives within a period of ten (10) days after the opening of the next session of the Diet.

الأخير للمجلس فإن المجلس الجديد يكمل دورة المجلس السابق، ومن ثم يبدأ مدة دورته[1].

الفرع الرابع

أسلوب اللجنة الدائمة

أناطت بعض الدساتير جهة يطلق عليها اللجنة البرلمانية الدائمة والتي تبقى تمارس الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل حتى اتمام انتخاب المجلس الجديد بدلاً من المجلس المنحل.

ومن الدساتير التي تبنت هذا الأسلوب الدستور الاسباني الصادر سنة 1978 في المادة (78) الفقرة الثالثة إذ أوجبت ضرورة تشكيل لجنة دائمة من مجلسي البرلمان لممارسة الوظائف المنصوص عليها في المادتين 86، 116 من الدستور ، وهاتان المادتان تتعلقان بتقدير ملاءمة الإجراءات المستعجلة التي تقوم بها الحكومة في حالة الضرورة. بالإضافة إلى تقدير الإجراءات المتخذة من الحكومة في حالة الضرورة الملحة والتي لا يجوز حل البرلمان خلالها[2].

الفرع الخامس

تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان

تتطلب بعض الدساتير المقارنة ضرورة تعديل تشكيل الحكومة التي وقع الحل في عهدها، وتكمن الحكمة من وراء هذا التعديل هو إجراء الانتخابات العامة دون وجود أي مؤثرات من الحكومة، ومن الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب الدستور الفرنسي عام 1946 في المادة (52) منه قبل تعديلها عام 1952، التي نصت على أنه في

---

(1) - د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مرجع سابق، ص25.

(2) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص336.

حالة حل البرلمان فإن مجلس الوزراء – بإستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية – يستمر في أداء وظيفته لتسيير الأمور الجارية. بالإضافة إلى ضرورة تعيين رئيس الجمهورية رئيس الجمعية الوطنية رئيسا لمجلس الوزراء وهو الذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالإتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، كما يعين وزراء للدولة من بين أعضاء المجموعة البرلمانية غير الممثلة في الحكومة[1]. ولعل الحكمة التي توخاها المشرع الدستوري من وراء هذا التعديل هو اجراء الإنتخابات العامة للجمعية الوطنية دون وجود أي مؤثرات من الحكومة التي حل في ظلها المجلس النيابي.

ومن الدساتير الأخرى التي تضمنت مثل هذا الإجراء، الدستور التركي في المادة (114) التي ألزمت استقالة وزراء العدل والشؤون الخارجية والاتصالات من الجمعية الوطنية التركية، وتلافياً للفراغ الدستوري فعلى رئيس الوزراء خلال خمسة أيام

من هذا القرار تعيين أشخاص مستقلين من داخل أو خارج الجمعية الوطنية التركية لهذه الوزارات[2].

(1) - د. عادل الطبطباني، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مرجع سابق، ص15.

(2) ARTICLE (114) Of Turkish Constitution "The minsters of Justice. Internal affairs and Communications shall resign prior to geneal elections from the Turkish Grand National Assembly.

- Three days before eletions begin or in event of a decision to hold new elections before the independent persons term. Within five day of this decision. The prime Minister shall appoint independent persons from within or outside the Turkish Grand National Assembly to these ministries.
- In the event of a decision to hold election, the powers of the Assembly shall continue the election of anew Assembly.

الفرع السادس

استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه

حرصت بعض الدساتير على تضمين نصوصها بعض الأحكام الدستورية التي تؤدي إلى استمرار المجالس النيابية المنحلة بممارسة اختصاصاتها وخاصة التشريعية حتى اجتماع المجلس الجديد، فقرار الحل لا ينتج آثاره إلا من تاريخ اجتماع المجلس المنتخب الجديد.

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الصورة الدستور المغربي في الفصل (107) بعد تعديل عام 1992 والذي نص: "إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان المنصوص عليهما في الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حالياً بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص، بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين، وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل 27 من هذا الدستور". وكذلك نجد تطبيقاً لذلك في الدستور الصومالي الموقوف الصادر سنة 1960 في المادة (53) الفقرة الرابعة "وفي جميع الأحوال يظل المجلس المنحل قائما بجميع سلطاته حتى تاريخ اعلان نتائج انتخابات المجلس الجديد"[1].

المطلب الثاني

الحالات التي تستدعي اجتماع مجلس النواب المنحل في الدستور الأردني

بالرجوع إلى الأحكام الدستورية والتي تقتضي عودة المجلس النيابي المنحل، نلاحظ أن المشرع الدستوري أوجب مثل هذا الحضور البرلماني في عدة حالات مختلفة تقتضيها طبيعة بعض الظروف التي رأى المشرع الدستوري من الضروري بأن يكون البرلمان حاضراً خلالها.

(1) - د. عبد الفتاح مراد، مرجع سابق، ص 243.

ويلاحظ بهذا الصدد أن معظم هذه الحالات والتي تستدعي مثل هذا الحضور هو حضور آني ووقتي. وسوف نفرد الفرع الأول لحالة عدم إجراء انتخابات عامة خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ الحل، ونخصص الفرع الثاني لحالة مرض الملك مرضا عقلياً، وأخيراً سنوضح الحالات التي نرى معها ضرورة اجتماع مجلس النواب المنحل – والتي لم ينص عليها الدستور الأردني- في الفرع الثالث.

الفرع الأول

عدم إجراء انتخاب عام خلال مدة أربعة أشهر

فرض المشرع الدستوري جزاء على السلطة التنفيذية في حالة عدم إجراء انتخاب عام خلال المدة المحددة بأربعة أشهر لاختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد على أثر حل مجلس النواب، ويتمثل هذا الجزاء بعودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية. وقد ورد النص على هذه الحالة في الفقرة الثانية من المادة (73) من الدستور "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد"[(1)] ويلاحظ أن عودة المجلس المنحل هي عودة مؤقتة ولفترة محدودة لحين انتخاب المجلس الجديد، وبذلك تنتهي مدته بمجرد انتخاب أعضاء مجلس النواب الجديد.

ولعل ما قصده المشرع الدستوري بعبارة " لحين انتخاب أعضاء مجلس النواب" هي فترة تحديد موعد الانتخابات والترشيح، وذلك اتساقًا مع أحكام الفقرة الثانية من المادة (68) من الدستور وليس بقاء هذا المجلس قائمًا لحين إتمام الانتخابات، وتسلم

(1) - تنص الفقرة الأولى من المادة (73) من الدستور على أن " إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة اشهر على الأكثر. وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة "78" من الدستور.

هذا المجلس مهامه من المجلس السابق، لأن في ذلك حرمان لأعضاء هذا المجلس من الترشيح لعضوية المجلس النيابي.

الفرع الثاني

مرض الملك مرضاً عقلياً

عالج المشرع الدستوري الأردني مسالة مرض الملك في الفقرتين (م) و(ح) من المادة 28 من الدستور، فالفقرة (م) تنص على أن: "إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع، فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية ملكه فتنتقل الى صاحب الحق فيها من بعده وفق أحكام الدستور، وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق".

فقرة (ح): "إذا أصبح الملك غير قادر على تولي سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائب أو هيئة نيابة، ويعين النائب أو هيئة النيابة بإرادة ملكية وعندما يكون الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء.

ويلاحظ بأن المشرع الدستوري في هذا الصدد قد فرق بين المرض العقلي والمرض البدني الذي يحول دون استمرار الملك بممارسة صلاحياته من حيث الآثار المترتبة عليهما، ففي حالة المرض البدني فإن الملك أو مجلس الوزراء يقوم بتعيين نائب أو هيئة النيابة لممارسة صلاحياته.

أما المرض العقلي والمنصوص عليه في الفقرة (م) فهي بطبيعة الحال تعالج مسألة في غاية الأهمية وهي عدم قدرة الملك على ممارسة سلطته بسبب مرض عقلي يعتريه، ولعل العجز العقلي هو تحديداً الذي قصده النص الدستوري المذكور، ففي هذه الحالة فإن مجلس الوزراء هو الذي يملك - بعد التثبت من الوضع الصحي للملك

- أن يستدعي مجلس النواب المنحل إلى الاجتماع بصورة مؤقتة لإطلاعه على هذا الوضع الذي آل إليه مرض الملك إذا لم يكن قد تم انتخاب مجلس النواب الجديد.

وبطبيعة الحال فإن الحكمة من استدعاء مجلس النواب المنحل في هذه الحالة معرفة الوضع الخطير الذي آل إليه صحة الملك[1] وإنهاء ولايته الدستورية لتنتقل الى الشخص الذي يليه وفق القواعد الدستورية المقررة في الفقرة الأولى من المادة (28) من الدستور. إلا أن النص لم يحدد الجهة التي تستطيع الحكم على ثبوت المرض العقلي الذي يحول دون ممارسة الملك لصلاحياته[2].

الفرع الثالث

الحالات التي نرى معها ضرورة دعوة مجلس النواب المنحل للاجتماع

خلافا للحالات التي ورد النص عليها صراحة في الدستور بدعوة مجلس النواب المنحل للانعقاد. فإننا نرى بأن هناك بعض الحالات التي لا تقل أهمية من حيث طبيعة الظروف وأهميتها عن التي من الواجب استدعاء المجلس النيابي المنحل حال تحققها، وهذه الحالات هي على النحو التالي:

أولاً: حالة غياب الملك عن أرض الوطن لمدة تزيد عن أربعة أشهر.

في بداية تأسيس إمارة شرق الأردن لم يكن هناك ثمة حاجة للأحكام الدستورية المتعلقة بتنظيم مسألة غياب رئيس الدولة، نظراً لعدم مغادرة أمير دولة شرق الأردن باستمرارية من ناحية، وعدم الاستقرار في هذه المنطقة من ناحية أخرى، بالإضافة إلى عدم وجود علاقات مع دول أخرى تقتضي من الأمير مغادرة البلاد، لذلك

---

(1) - في عهد الملك طلال أصدر مجلس الأمة قراراً في 1952/7/11 بإنهاء ولايته والمناداة بولي عهده الأمير حسين بن طلال ملكاً دستورياً على المملكة على أثر عدم قدرة الملك على ممارسة صلاحياته الدستورية بسبب المرض العقلي.

(2) - د. منصور العواملة، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، مرجع سابق، ص25.

فإن القانون الأساسي لعام 1928 لم يتطرق الى تنظيم هذه المسألة. إلا أنه في دستور 1952 قد تم معالجته هذه الحالة في الفقرة (ط) من المادة (28) من الدستور والتي تنص على أن: "إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائبا أو هيئة نيابة لممارسة صلاحياته مدة غيابه وعلى النائب أو هيئة النيابة أن تراعي أية شروط قد تشتمل عليها تلك الإرادة وإذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعًا يدعى حالاً إلى الاجتماع لينظر في الأمر".

وهذه الفقرة تعالج مسألة في غاية الأهمية ، وهي حالة غياب الملك عن البلاد ؛ فغياب رئيس الدولة قد تقتضيه العلاقات الدولية القائمة على تبادل الزيارات بالإضافة الى بعض الأمور الأخرى كالمرض وما شابه ذلك، وقد يكون هذا الغياب لفترة وجيزة أو لفترة طويلة.

وقد عالج المشرع الدستوري الأردني مسألة غياب الملك عن البلاد لأي سبب من الأسباب ، فأوجب تعيين نائب أو هيئة نيابة تمارس صلاحياته بموجب إرادة ملكية، وغالبًا ما يكون ولي العهد، أما إذا صادف وجود الاثنان خارج البلاد فإنه يعين أحد الأمراء نائبًا له طيلة فترة غيابه ويقسم هذا النائب أمام مجلس الوزراء اليمين القانوني، أما إذا زادت مدة الغياب عن أربعة أشهر فإنه على مجلس الأمة في هذه الحالة الاجتماع للنظر في هذا الأمر، ولكن هذا النص لم يوضح الإجراءات أو الصلاحيات التي يمكن اتخاذها في هذا الشأن.

وتطبيقاً لذلك فقد استدعي مجلس الأمة للاجتماع بتاريخ 1999/12/22 على أثر غياب الملك الحسين عن البلاد لمدة تجاوزت أربعة أشهر بسبب العلاج، وقد أدلى رئيس الوزراء بتصريح بين فيه الظروف الصحية التي يعاني منها الملك في هذه الفترة، بناءً على التقارير الطبية والتي أفادت بضرورة مكوثه في المستشفي لغايات العلاج، وعندما يستجد أي أمر له علاقة بهذا الشأن فإنه سيطلع مجلس الأمة على هذا الوضع.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشان. هل يدعى مجلس الأمة إلى الاجتماع إذا كان مجلس النواب منحلاً ؟ وللإجابة عن هذا التساؤل فعلينا ابتداءً أن نحدد المقصود بمصطلح "الاجتماع" الذي ورد في الفقرة السابقة"..... ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعى إلى الاجتماع لينظر في الأمر"، فعلى ضوء هذه الصياغة الدستورية لم يتطرق النص إلى حالة الحل، وإنما أشار إلى حالة عدم الاجتماع، وكان الأولى من المشرع الدستوري بأن يستخدم لفظ (الانعقاد) بدلاً من (الاجتماع)، لأن لفظ الاجتماع لمجلس الأمة يعني أنه في منعقد لحظة النظر بشأن البت في مغادرة الملك من أربعة أشهر وهو يعكس دلالة وقتية زمنية لحظية[1].

وتأسيساً على ما تقدم ، نرى بأنه إذا ما توافرت مثل هذه الحالة وكان مجلس الأمة منحلاً فإنه لا يوجد ما يمنع من دعوة هذا المجلس المنحل لمناقشة تلك المسألة نظراً لخطورة وأهمية مثل هذا الظرف الذي يستدعي مثل هذا الحضور.

ثانيا : حالة اعتلاء العرش:

تنص المادة (29) من الدستور على أن: " يقسم الملك أثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة رئيس مجلس الأعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة" وهذه الفقرة تعالج أحد الإجراءات الدستورية المتعلقة بتولي الملك العرش ومباركة مجلس الأمة له، إذ تعقد جلسة مشتركة بين مجلسي الأعيان والنواب برئاسة رئيس مجلس الأعيان، وذلك لقيام الملك بالقسم أمام هذين المجلسين: "أقسم بالله العظيم بأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة".

(1) - د. محمد جمال الذنيبات، أحكام الجلسات المشتركة لمجلس الأمة في الدستور الأردني، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد 18 عدد7، 2003، ص186.

وهنا يثار موضوع هام حول مدى ضرورة انعقاد مجلس الأمة عندما يكون مجلس النواب منحلاً، وهذه الحالة لم يشر اليها النص السابق، ولعل هذه الحالة برأينا تستدعي من المجلس المنحل ضرورة انعقاده إذا كان منحلاً ولم يتم انتخاب مجلس جديد. نظراً لأهمية هذا الإجراء وضرورة إتمامه أمام مجلس الأمة، فلا يعقل أن ينتظر الملك للقيام بهذا الإجراء الهام لحين اجتماع المجلس إذا كان منحلاً أو انتهى الفصل التشريعي المحدد له.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على حل مجلس النواب في الدستور الأردني

يتمتع كافة أعضاء البرلمان بالامتيازات التي يقررها الدستور والقوانين المختلفة سواء أكانوا في مجلس النواب أو الأعيان، ولا شك بأن الحل يلقي بظلاله على هذه الإمتيازات من حيث حرمان أعضاء البرلمان من التمتع بمزاياها من تاريخ صدور قرار الحل. ومن أهم هذه الإمتيازات تمتعهم بالحصانة النيابية بالإضافة إلى المكافأة المالية المخصصة لكل عضو، وقد أقرت هذه الامتيازات لتمكين العضو النيابي من القيام بالمهام المنوطة به على أكمل وجه.

وفي نفس الوقت فإن حل مجلس النواب يمتد بأثره ليشمل مجلس الأعيان سواء تعلق ذلك باجتماعاته ام بممارسة اختصاصاته الدستورية وفقا لما نص عليه الدستور، كما أن أثر الحل يمتد ليشمل مصير الأعمال المعروضة على البرلمان، وخاصة اقتراحات القوانين ووسائل الرقابة البرلمانية التي تسقط بمجرد صدور قرار الحل.

وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتعرض في الأول لأثر حل مجلس الأمة على الأعضاء أنفسهم، ونعالج في الثاني أثر الحل على الشق الثاني من مجلس الأمة وهو مجلس الأعيان ، والأخير نتعرض فيه إلى أثر الحل على الأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: أثر الحل على أعضاء البرلمان.

المطلب الثاني: أثر حل مجلس النواب على مجلس الأعيان.

المطلب الثالث: أثر الحل على الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله.

المطلب الأول
أثر الحل على أعضاء البرلمان

من أهم الامتيازات والضمانات التي أقرتها الدساتير البرلمانية لأعضاء البرلمان حق التمتع بالحصانة النيابية وتخصيص مكافأة مالية لهم بمجرد إعلان نتائج الانتخاب العام رغم اختلاف أحكامها ونطاقها، والهدف من هذه الامتيازات المقررة هو تسهيل مهمة النائب والقيام بواجباته على أكمل وجه، وقد أقر الدستور والقوانين ذات العلاقة هذين النوعين من الضمانات، ولدراسة آثار الحل التي تنعكس على أعضاء البرلمان مباشرة، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نعرض في الفرع الأول للحصانة النيابية، ونبحث في الفرع الثاني المكافأة البرلمانية.

الفرع الأول
الحصانة النيابية

حرص المشرع الدستوري الأردني أسوة بالدساتير المقارنة على حماية عضو مجلس الأمة، وذلك بإضفاء الحصانة النيابية لحمايته من أية إجراءات تعسفية ضده بمناسبة ممارسة مهامه طيلة فترة تمتعه بصفة العضوية في مجلس الأمة.

ولا شك بأنه يترتب على حل البرلمان بمجلسيه لأي سبب من الأسباب زوال الحصانة النيابية عن الأعضاء من تاريخ حل المجلس، وفي هذه الحالة يحق للسلطة التنفيذية والقضائية اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضده دون حاجة إلى أخذ رأي جهة، فهذا الامتياز يرتبط - وجوداً وعدماً - بعضوية النائب في البرلمان ليتمكن من أداء مهامه بأفضل صورة ممكنة[1]، فالحصانة قد تزول بانتهاء مدة المجلس والمحددة بأربع سنوات، وبطبيعة الحال تزول عند حل مجلس النواب قبل انتهاء المدة القانونية.

---

(1) - د.رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص101.

وبالرجوع الى الدستور الأردني نجد بأن هذا الدستور قد أقر نوعين من الحصانة لأعضاء البرلمان وهما ، الحصانة الموضوعية والحصانة الاجرائية . فالحصانة الموضوعية نصت عليها المادة (87) من الدستور بقولها " لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس.

والحصانة الإجرائية نص عليها الدستور الأردني في المادة (86) 1- لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه او لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية ، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً.

2- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعا فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذه مشفوعة بالإيضاح اللازم.

فالحصانة البرلمانية المقررة لأعضاء البرلمان امتياز دستوري مقرر لهم بصفتهم لا بأشخاصهم، سواء أكانوا منتخبين أم معينين، يتيح لهم - أثناء أو بمناسبة قيامهم بواجباتهم البرلمانية - حرية التعبير والرأي عن ارادة الأمة دون أية مسؤولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك[1] ويبدأ التمتع بالحصانة بالنسبة لأعضاء مجلس النواب من لحظة إعلان فوز المرشح في الانتخابات النيابية ، وهذا واضح من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996 في المادة (22) منه " يعتبر المنتخب نائباً ويمارس حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة انتخابه".

(1) - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص51.

ولعل التساؤل الذي يمكن أن يثار في صدد دراسة هذا الموضوع . ماهو تأثير قرار الحل الذي وقع مخالفا للأحكام الدستورية على الحصانة أو الاجراءات التي تم اتخاذها ضد الأعضاء خلال هذه الفترة ؟.

في مثل هذه الحالة فإن مخالفة قرار الحل للضوابط والضمانات المتعلقة بإجراء الحل والمنصوص عليه في الدستور من شأنه أن يجعل قرار الحل باطلاً، وترتيبا على ذلك فأن الحصانة لا تزول عن الأعضاء، ويظلوا متمتعين بها، رغم صدور قرار الحل، لأن الحصانة البرلمانية مصدرها الدستور، ففي حالة مخالفة رئيس الدولة للضوابط التي نص عليها الدستور، ففي هذه الحالة ترجح إرادة الشعب أولا باعتبار أن الشعب مصدر السلطات، علاوة على خضوع رئيس الدولة في قراراته للنصوص الدستورية[1].

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام بأن الطعن في صحة عضوية مجلس النواب لا يؤثر ولا ينتقص من التمتع بمزايا الحصانة البرلمانية ما لم يصدر قرار بأكثرية أعضاء مجلس النواب يقر هذا البطلان، وبنفس الوقت فإن نطاق التمتع بالحصانة بالنسبة لأعضاء مجلس الأعيان تبدأ من لحظة صدور الإرادة الملكية الموجبة لتعيين أعضاء مجلس الأعيان استناداً للحق الدستوري المقرر للملك[2].

ومن نافلة القول بأن المرشحين لعضوية مجلس النواب لا تتقرر لهم الحصانة النيابية كامتياز، فالترشيح لا يعني بالضرورة الفوز في العملية الانتخابية[3]، وبذلك فإن الحصانة البرلمانية الموضوعية لا تغطي خطابات المرشحين أثناء ترشيحهم، وإذا كانت الحصانة النيابية تزول عن أعضاء مجلس الأمة بمجرد حله، فإن أحكام

---

(1) - د. اسماعيل عبد الرحمن الخلقي، ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999، ص333.

(2) - إبراهيم الشوابكة، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، ط1 ، مطابع الايمان، عمان، 1997 ص69.

(3) - هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، منشورات مجلس الأمة، 1987، ص208.

الحصانة الموضوعية المنصوص عليها في المادة (87) من الدستور توجب بعدم ملاحقة أعضاء المجلس النيابي المنحل – بعد انتهاء عضويتهم لأي سبب من الأسباب- عن أي رأي أو قول أبدوه أثناء عضويتهم السابقة.

ونخلص مما سبق بأن الحل يؤدي إلى تجرد أعضاء البرلمان من الحصانة البرلمانية بفرعيها الإجرائية والموضوعية، ويتحول هؤلاء الأعضاء إلى أشخاص عاديين من حيث المساءلة عن الأفعال التي تكون محلاً للمساءلة القانونية.

الفرع الثاني

المكافأة البرلمانية

لم يشر الدستور الأردني في أحكامه إلى موضوع المكافأة البرلمانية المالية المقررة لأعضاء مجلس الأمة بمجلسيه: الأعيان والنواب، على خلاف ما هو سائد في الدستور المصري والذي نصت عليه المادة (91) من الدستور بقولها: "يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون"، وقد حدد القانون رقم 38 لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم 175 لسنة 2005 في المادة (29) مقدار المكافأة البرلمانية فنصت على أن: "يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة شهرية مقدارها ألف جنيه، تستحق من تاريخ حلف العضو اليمين ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها وتعفى من كافة أنواع الضرائب[1]. أما رئيس مجلس الشعب فيتقاضى مكافأة مالية مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية، كما نصت عليه المادة (31) من قانون مجلس الشعب.

---

(1) - ونصت المادة (19) من قانون مجلس الشوري رقم 120 لسنة 1980، والمعدل بالقانون رقم 176 لسنة 2005 : "يتقاضى عضو مجلس الشوري مكافأة شهرية مقدارها الف جنيه تستحق من تاريخ حلف العضو اليمين ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها وتعفى من كافة أنواع الضرائب".

- المادة (20): "يتقاضى رئيس مجلس الشورى مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية، وذلك دون إخلال بحكم المادة (19) من هذا القانون".

وفي الأردن فقد صدر القانون رقم (17) لسنة 1947 الساري المفعول حالياً "قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة"، وقد جاء في المادة الثانية منه: (يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة مخصصات لا رواتب)، ولم يحدد هذا القانون مقدار المكافأة المالية، بل ترك أمر تحديدها لمجلس الوزراء، وقد حددت مكافأة أعضاء مجلسي النواب والأعيان بمبلغ 2500 دينار شهرياً خاضعة للإقتطاع الضريبي[1].

ويستحق أعضاء مجلس الأمة المكافأة المالية المحددة من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب والمرتبطة بإعلانها من قبل وزير الداخلية للمرشحين الفائزين في الانتخابات. وهي وإن كانت إجبارية فلا يجوز لعضو البرلمان أن يتنازل عنها قبل قبضها حتى لو كان هذا التنازل لصالح الدولة أو لصالح المجلس، بالإضافة إلى اعفائها من الرسوم والضرائب في القانون المصري[2]، إلا أنها بخلاف ذلك في النظام القانوني الأردني، إذ لا يمنع العضو من التنازل عنها أو التبرع بها[3]، بالإضافة إلى خضوع هذه المكافأة إلى الاقتطاع الضريبي.

وفي نفس الوقت فإن الجمع بين المخصصات وراتب التقاعد أمر جائز، فقد ورد في المادة (22) فقرة (ب) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 بأنه "على الرغم مما ورد في أي قانون أو نظام آخر لا يجوز الجمع بين راتب التقاعد الذي يتقاضاه أي شخص – مدنياً أو عسكرياً – عن خدمته في الحكومة الأردنية وبين راتب أي وظيفة في هذه الحكومة أو في أي مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية أو بلدية أو دائرة أو قاض أو أية هيئة رسمية أخرى تابعة لها، وتشمل كلمة الموظف لأغراض هذه الفقرة: رئيس البلدية والمستخدم سواء أكان براتب مقطوع او لقاء عائدات أو الأجرة اليومية،

---

(1) - يحدد مجلس الوزراء مقدار المكافأة المالية المقررة لأعضاء مجلس الأمة.

(2) - د. جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص443.

(3) - تم التبرع بالمكافأة البرلمانية من قبل بعض أعضاء مجلس النواب إلى بعض الجامعات.

ولا يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلس النواب والأعيان وأفراد الجيش الشعبي الملتزمين راتب وظيفة بالمعنى المقصود في هذه الفقرة[1].

نخلص من كل ما تقدم، بأن المكافأة البرلمانية أقرت لعضو البرلمان من أجل مساعدته على الحياة الكريمة والتي معها يستطيع أن يتفرغ للعمل البرلماني، وبذلك فإن انتهاء العضوية من مجلس الأمة لأي سبب من الأسباب - ومنها الحل – يترتب عليه انقطاع هذه المكافأة.

المطلب الثاني

أثر حل مجلس النواب على مجلس الأعيان

رتب المشرع الدستوري في الفقرة الثانية من المادة (66) الأثر الذي ينعكس على مجلس الاعيان في حالة حل مجلس النواب، فقد نصت الفقرة السابقة "إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان".

والفقرة الأولى من المادة (66) تنص على أن " يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الإنعقاد واحدة للمجلسين".

وبما أن مجلس الأعيان يعتبر الشق الثاني في تكوين مجلس الأمة ونظرًا لاختلاف طريقة تكوينهما ، فإن المشرع الدستوري فرق بين هذين المجلسين من حيث ممارسة بعض الاختصاصات المنوطة بكل منهما[2] فقد أفرد لمجلس النواب جملة من الاختصاصات لا يشاركه بها مجلس الأعيان، ومع هذا الاختلاف فإن مجلس الأعيان

(1) - د. محمد الغزوي، نظرات حول المكافأة البرلمانية في كل من التشريع الأردني والمقارن، بحث منشور في مجلة رسالة مجلس الأمة، المجلد السادس، عدد 28، حزيران، 1998، ص50.

(2) - أقر الدستور بعض الاختصاصات لمجلس النواب دون مشاركة مجلس الأعيان، وهذه الاختصاصات هي:

- حجب الثقة عن الحكومة، المادة (53) من الدستور
- الرقابة المالية خلال طلب تقرير من ديوان المحاسبة، المادة (119) من الدستور.
- اتهام الوزراء جنائياً، المادة (56) من الدستور.

يشارك - باعتباره جزءًا من السلطة التشريعية - في عملية اقتراح القوانين وإقرارها، إلا أنه في حالة حل مجلس النواب فإن هذا الاختصاص لا يمكن ممارسته نظراً للأثر الذي رتبه المشرع الدستوري وهو توقف جلساته، بحيث لا يستطيع هذا المجلس عقد مثل هذه الجلسات، وبخلاف ذلك فإن قراراته تعتبر منعدمة.

وتجدر الإشارة إلى أن حل مجلس النواب لا يؤثر على تمتع أعضاء مجلس الأعيان بالحصانة النيابية التي أقرتها النصوص الدستورية، وخاصة الحصانة الإجرائية المتعلقة بإجراءات القبض والمحاكمة، أما الحصانة الموضوعية فإنه في حالة حل مجلس النواب مع الأثر المترتب عليه – توقف جلسات مجلس الأعيان – فإن هذا التوقف بطبيعة الحال يؤدي إلى المنع من التمتع بالحصانة التي تتعلق بحرية إبداء الرأي والمناقشة تحت قبة البرلمان نظراً لعدم القدرة على عقد الجلسات.

ولكن التساؤل الذي يمكن أن يطرح في هذا المجال. هل يؤثر حل مجلس النواب على بعض الاختصاصات الأخرى التي يمارسها بعض أعضاء مجلس الأعيان؟

نصت المادة (55) من الدستور على أن " يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم".

والمادة (122) نصت أيضاً على أن " للمجلس العالي المنصوص عليه في المادة (57) حق تفسير أحكام الدستور إذا طلب إليه ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة ويكون نافذًا بعد نشره في الجريدة الرسمية"[1].

---

(1) - المادة " 57 " من الدستور تنص على أن " يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيسا ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضاءه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضاً.

ووفقا لنص المادة (57) فإن بعض أعضاء مجلس الأعيان يدخلون حُكْماً في عضوية المجلس العالي لممارسة الاختصاصات التي حددتها النصوص السابقة. وابتداء نستطيع القول بأن حل مجلس النواب لا يؤثر على ممارسة بعض أعضاء مجلس الأعيان الذين يدخلون في عضوية المجلس العالي لتفسير الدستور لهذا الاختصاص، ذلك لأن ممارسته لا تتطلب مشاركة في اتخاذ القرارات الخاصة بالمجلس العالي من أعضاء مجلس النواب، وبطبيعة الحال فإن حل مجلس الأعيان أو استقالة أعضائه هو الذي يؤثر فقط على إنهاء عضوية بعض أعضائه في المجلس العالي وانتهائها حكماً.

ولم يتطرق الدستور الأردني إلى الأثر المترتب على حل مجلس الأعيان على مجلس النواب، ولعل السبب الذي يكمن في ذلك أن إعادة تشكيل مجلس الأعيان لا يتطلب إجراءات زمنية طويلة كما هو الحال في مجلس النواب، وإنما من اليسير إعادة تشكيله في مدة زمنية وجيزة قد لا تتجاوز أربعة وعشرين ساعة.

المطلب الثالث

أثر الحل على الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله

لم يتضمن الدستور الأردني نصاً يشير الى الوضع الدستوري للأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله، إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن كافة مشروعات القوانين والتي لم تستنفد طريقها الدستوري في الإصدار تتوقف، وكأن لم تكن من تاريخ الحل، فقد صدر قانون الانتخابات الأردني المؤقت الساري المفعول رقم (34) لسنة 2001، وكان قبل حل مجلس النواب معروضاً على المجلس من قبل الحكومة، لكن نظراً لما أثاره هذا القانون من انتقاد من غالبية أعضاء المجلس فلم يتم مناقشته، وبعد إجراء الحل للمجلس أصدرته الحكومة على شكل قانون مؤقت وما زال ساري المفعول حتى هذه اللحظة، وبذلك فإن عدم صدور القوانين في النظام الدستوري الأردني لا يمنع من أن تقوم الحكومة بإصدار هذا القانون على شكل قانون مؤقت، خاصة إذا كانت في الأصل هي التي اقترحته.

فالقاعدة العامة التي يمكن استخلاصها في هذا الصدد أن جميع الأعمال المعروضة على مجلس النواب على أثر حله كمشروعات القوانين والاقتراحات تصبح منعدمة ولا تنتج أثرها القانوني فتعتبر لاغية، ولكن هذا لا يمنع من إعادة اقتراح التشريعات مرة أخرى من خلال المجلس الذي حل محل المجلس الذي تم في ظله اقتراحها.

ومن نافلة القول بهذا الصدد بأن مشاريع القوانين أو القوانين المؤقتة والتي سبق وأن أقرها مجلس النواب قبل حله، تعرض على مجلس الأعيان في جلساته التي تعقد بعد انتخاب مجلس النواب الجديد، أما الأسئلة والاستجوابات الموجهة إلى الوزراء، والتي لم يرد بشأنها إجابة فإنها تسقط ولا تثار في المجلس النيابي الجديد إلا إذا أصر مثيرها مرة أخرى على الاستمرار في إثارتها، وعملياً فإن هذه الوسائل تتوقف لأن بعض النواب لا يعاد انتخابهم والوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة والاستجوابات قد لا يكونوا أعضاء في الحكومة.

ولعل الدستور الهندي لعام 1949 وتعديلاته اللاحقة يعتبر من الدساتير التي نظمت عملية تحديد طبيعة الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله، حيث نص في المادة (107) منه على أن: (كل مشروع قانون على بساط البحث أمام البرلمان لا يسقط على أثر تأجيل المجالس)، (وكل مشروع قانون يكون ماثلاً أمام مجلس الدولة ولم يكن مجلس الشعب قد وافق عليه بعد، لا يسقط في حالة حل هذا الأخير)، (وكل مشروع قانون أمام مجلس الشعب أو ما يزال على بساط البحث أمام مجلس الدولة بعد الموافقة من مجلس الشعب يسقط بحل هذا الأخير)[1].

---

(1) Article (107) of India Constitution:
(3) A Bill pending in the council of states which has not been passed by reason of the prorogation of the Houses.
(4) A bill pending in the council of states which has not been passed by the house of the people shall not lapse adissolution of the House of the people.
(5) A bill which is pending in the House of the people, or which having been passed by the house of the people is pending in the council of states, shall, subject to the provisions of Article 108, laps on adissolution of the House of the people.

الفصل الثاني

الاختصاص التشريعي في فترة الحل

اختلفت الدساتير فيما بينها حول مدى ممارسة السلطة التنفيذية في فترة الحل لكافة الإختصاصات التي تمارسها خلال وجود البرلمان والتي كانت تخضع هذه الاختصاصات لرقابة البرلمان، فهل بإمكان السلطة التنفيذية أن تمارس هذه الاختصاصات كاملة أم يقتصر وظيفتها على بعض الأعمال الضرورية الهامة؟ وعلاوة على ما سبق، كيف يمكن سد الفراغ التشريعي، وبعبارة أخرى ما هي الجهة التي يحق لها ممارسة الاختصاص التشريعي خلال هذه الفترة؟ وهذا ما سنبحثه في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الجهة المختصة بممارسة اختصاصات البرلمان أثناء فترة الحل.

المبحث الثاني: الاختصاص التشريعي في فترة الحل.

المبحث الأول

الجهة المختصة بممارسة اختصاصات البرلمان أثناء فترة الحل

فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات من قبل السلطة التنفيذية أثناء الحل في الأردن، فإن المشرع الدستوري قد التزم الصمت حيال هذه المسألة، وإن كان الواقع العملي يشير بأن السلطة التنفيذية تمارس كافة الاختصاصات التي كانت تمارس وقت وجود البرلمان حتى الاختصاصات الاستثنائية كإعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية.

وسوف نعرض في هذا المبحث الجهات التي أناطتها الدساتير المقارنة حق ممارسة اختصاصات البرلمان في حالة حله، وكذلك موقف الفقه الدستوري من ممارسة الحكومة لاختصاصاتها، وذلك كما يلي:

المطلب الأول: الهيئات التي تمارس الاختصاصات أثناء الحل في الدساتير المقارنة.

المطلب الثاني: موقف الفقه الدستوري من مدى ممارسة الحكومة لاختصاصاتها خلال فترة الحل.

المطلب الأول

الهيئات التي تمارس الاختصاصات أثناء الحل في الدساتير المقارنة

اختلفت الدساتير فيما بينها حول نطاق اختصاصات السلطة التنفيذية خلال فترة الحل، فقد التزمت بعض الدساتير الصمت إزاء ممارسة الحكومة لإختصاصات خلال فترة الحل، ومن هذه الدساتير الدستورين الأردني والمصري الحاليين، وبالرجوع إلى الدستور المصري لعام 1923 نجد بأن المشرع الدستوري قد منع الحكومة من ممارسة بعض الاختصاصات كإعلان حالة الأحكام العرفية خلال فترة الحل، وإذا

أعلن عن تلك الحالة وكان البرلمان غير منعقد وجبت دعوته حالاً إلى الاجتماع[1]. ولا نجد مثل هذا النص في الدستور الحالي لعام 1971. ما عدا النص على سلطة الحكومة بوضع تشريعات في حالة غياب البرلمان والتي يطلق عليها قرارات بقوانين[2].

وقد حدد قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 في المادة (37) الجهات التي تتولى أعمال المجلسين في حالة حلهما: "يتولى رئيس مجلس الشورى أثناء فترة حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه. ويتولى رئيس مجلس الشعب أثناء فترة حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه. ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتبي المجلسين ورئيسيهما".

ويتضح من النص السابق أن المشرع الدستوري المصري قد قام بتحديد الجهات التي تمارس الصلاحيات الإدارية والمالية فقط أثناء حل مجلس الشعب أو الشورى أو كليهما، ولم يحدد الجهات التي تمارس الاختصاصات سواء كانت التشريعية أم الرقابية، وبذلك نستطيع القول بأن المشرع الدستوري المصري كما هو الحال في الأردن قد التزم جانب الصمت إزاء الاختصاصات التي تمارسها الحكومة أثناء فترة الحل والجهة التي تمارسها ما عدا الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في المادة (147).

وقد حاولت بعض الدساتير الحد من قاعدة الاختصاص الكامل للسلطة التنفيذية، وذلك من خلال تشكيل حكومة مؤقتة يكون عملها فقط الإشراف على الانتخابات وتستقيل بمجرد الانتهاء من هذه العملية. فعلى سبيل المثال طبق نظام الحكومة المؤقتة في فنلندا عام 1975 فقد تم تشكيل حكومة مؤقتة للإشراف على الانتخابات العامة، وقد التزمت هذه الحكومة بعدم التدخل في الشؤون السياسية أثناء

(1) - المادة (45) من دستور 1923.

(2) - سنتطرق إلى هذا الاختصاص تفصيلاً في موضع لاحق من هذا الكتاب.

فترة الحل[1]. والحكومة المؤقتة تمارس كامل اختصاصاتها المناطة بها، إلا أنها تتجنب الخوض في بعض المسائل الخطيرة التي تتعلق بالشئون السياسية العامة للدولة، كما أن المشرع الدستوري يتدخل أحيانًا في النص على بعض المسائل التي لا تستطيع ممارستها للحد من المغالاة في استخدام السلطة التنفيذية لاختصاصاتها خلال فترة غياب البرلمان، وقد وجدت لهذه الحالة تطبيقاً في الدستور المصري لعام 1923 في المادة (45) والتي بموجبها منعت السلطة التنفيذية من ممارسة سلطة إعلان الأحكام العرفية خلال فترة حل المجلس النيابي[2].

المطلب الثاني
موقف الفقه الدستوري من ممارسة الحكومة لاختصاصاتها خلال فترة الحل

انقسم الفقه الدستوري بشأن تحديد اختصاص السلطة التنفيذية خلال فترة حل البرلمان إلى اتجاهين مختلفين: فالإتجاه الأول، يذهب إلى تحديد اختصاص الحكومة فقط بتصريف الأمور الاعتيادية الجارية دون المساس بالأمور السياسية الخطيرة، والتي من الممكن أن تكون محلاً للمساءلة السياسية أمام البرلمان في حالة وجوده وعدم حله. فالاختصاص وفقاً لهذا الاتجاه يجب أن يقتصر على تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد دون أن يتعدى ذلك إلى القرارات والتي على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة. أما الاتجاه الثاني، فيرى بأن الحكومة تستطيع ممارسة كافة الاختصاصات خلال فترة الحل ولا يقيدها أية قيود من شأنها الحد من ممارسة هذه

(1) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص344.
(2) - سنتناول في موضع آخر من هذه الدراسة مدى ممارسة السلطة التنفيذية لبعض الاختصاصات الاستثنائية بموجب أحكام الدستور الحالي لعام 1971.

الإختصاصات. وبناءً على ما تقدم سنوضح هذين الاتجاهين، وموقف الدستور الأردني من هذه المسألة في ثلاثة أفرع على النحو التالي:

الفرع الأول

الإتجاه المؤيد بتقييد اختصاص الحكومة

استند أصحاب هذا الاتجاه إلى عدة حجج وأسانيد لتبرير وجهة نظره بتقييد سلطة الحكومة بممارسة اختصاصاتها المختلفة خلال فترة الحل، وهذه الحجج هي على النحو التالي:

أولاً: إن السلطة التنفيذية تلجأ إلى استعمال حق الحل عندما يحتدم الخلاف بينها وبين السلطة التشريعية وتهدف من وراء ذلك الإجراء الاحتكام إلى الشعب حول هذا الخلاف، وهذا الوضع يجب أن لا يؤدي إلى إعطاء الحكومة وضعاً قانونياً أفضل من وضع البرلمان بممارسة اختصاصاتها كاملة وبنفس الوقت يكون البرلمان غائباً، ولذلك فإن الحكومة عليها في هذا الشأن مجرد تصريف الشؤون الاعتيادية لاستمرار المرافق العامة بأداء وظائفها[1].

ثانياً: فإذا كان النظام البرلماني يرتكز على أساس الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تكون أعمال الحكومة محلاً للمساءلة ازاء البرلمان، فإن مؤدى ذلك بأن تكون أعمال الحكومة غير خاضعة لرقابة البرلمان نتيجة غيابه، فإن هذا الوضع يتطلب تحديد اختصاصات الحكومة التي لا يمكن في ضوء ممارستها إثارة المسؤولية السياسية تجاهها لعدم إمكانية إثارة مثل هذه المسؤولية لغياب الرقابة البرلمانية، كما أن ممارسة الحكومة لاختصاصاتها مرهون بوجود الثقة البرلمانية فيها[2].

(1) - د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، المرجع السابق، ص88.
(2) - د. أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص357.

ثالثاً: أشار رئيس الوزراء الفرنسي خلال أحد المؤتمرات الصحفية: "نحن من الناحية القانونية نستطيع أن نتصرف بحرية تامة ، ولكن من الناحية السياسية يجب أن نمارس عملنا بتحفظ كبير". وقد فسر هذا القول بأنه يعني في نهاية المطاف بأن الحكومة تمارس اختصاصاتها بتحفظ، حيث يجعلها تتجنب التعرض للمسائل السياسية الخطيرة والتي قد تكون محلاً لإثارة المسؤولية لو كان البرلمان موجوداً، وهذا الوضع يفرض غياب الرقابة البرلمانية[1].

الفرع الثاني

الاتجاه المؤيد بعدم تحديد اختصاص الحكومة

يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن السلطة التنفيذية تتمتع بحق ممارسة كافة الاختصاصات دون أن يؤثر الحل أو يحد من ممارستها، وقد استند هذا الفريق إلى مجموعة من الحجج والأسانيد التي تبرر وجهة نظره، ويمكننا أن نجملها على النحو التالي:

أولا: يذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى القول بأن وظيفة حل المجالس النيابية لا تنحصر فقط في موضوع تحكيم الشعب حول الخلاف الناشئ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما قد تتجاوز تلك الوظيفة إلى وظائف أخرى كإيجاد أغلبية برلمانية لحكومة بعد أن تم هزيمتها أمامها، فهي قد تقوم بتقديم موعد إجراء الإنتخابات لمعرفة رأي الشعب حول بعض المسائل الهامة[2].

وبذلك فإن التحكيم لا يمكن أن يكون في أي حال من الأحوال اعتباره سلاحاً موازيا، فالحل يعد بمثابة وسيلة ظغط بيد السلطة التنفيذية تمارسه على أعضاء البرلمان وهو بذلك يتجاوز وظيفة حل النزاع.

---

(1) - د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص359.

(2) - د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة، مرجع سابق، ص98.

ثانيا: إن تأييد الفقه البلجيكي لفكرة تحديد اختصاص الحكومة خلال فترة الحل على أساس انعدام الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وخاصة فيما يتعلق بحق اثارة المسؤولية الوزارية، لأن هذه الوظيفة يتطلب لإعمالها انعقاد البرلمان وتتلاشى في فترة الحل. وقد تجاهل هذا الفريق بعض الأحكام الدستورية الواردة في بعض الدساتير التي توجب انعقاد المجالس النيابية المنحلة خلال فترة الحل، كما أن البرلمانات خلال الفصل التشريعي المحدد لا تنعقد بصورة دائمة لتمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وخلال هذه الفترات فإن السلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها كاملة[1].

ثالثا: إن الواقع العملي يشير بأن السلطة التنفيذية في معظم الأنظمة الدستورية تمارس الاختصاصات المنوطة بها كاملة خلال فترات الحل، سواء أكانت هذه الاختصاصات تتعلق بالأمور الاعتيادية أم تعدت ذلك إلى ممارسة الوظيفة التشريعية، فلو أراد المشرع الدستوري تقييد الحكومة أثناء فترة الحل بممارسة اختصاصات محددة لنص على ذلك التقييد في النصوص الدستورية كما هو الحال في ظل الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 الذي يقيد الحكومة بإعلان حالة الطوارئ أثناء غياب البرلمان، والدستور المصري الصادر لعام 1923 الذي منع إعلان الأحكام العرفية. وغياب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خلال هذه الفترة أدى ببعض الدساتير إلى تضمين نصوصها بعض الأحكام الدستورية التي تتعلق بأساليب الرقابة البرلمانية خلال الفترة. وبنفس الوقت فإن الرقابة البرلمانية - التي يعول عليها أصحاب الاتجاه السابق - يرى أنصار هذا الاتجاه بأنها لا تتوفر في كل الأوقات، خاصة في فترات تأجيل اجتماع البرلمان أو حالة انتهاء الفصل التشريعي[2].

(1) - د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص98.
(2) - علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص359- 363.

تقديرنا :

بعد أن عرضنا للإتجاهين السابقين فيما يتعلق بتحديد اختصاص الحكومة – التي قامت بحل البرلمان – أثناء فترة الحل والحجج التي استند عليها، نخلص مما سبق بأنه رغم اختلاف وجهات نظر الفقه حول كيفية وتحديد اختصاصات الحكومة خلال فترة الحل، فإن الدول اختلفت فيما بينها حول نطاق هذه الاختصاصات، وإن كان الواقع العملي يشير بعدم تحديد اختصاصات الحكومة أثناء الحل في غالبية الدول.

الفرع الثالث

موقف الدستور الأردني

بالرجوع إلى أحكام الدستور الأردني لعام 1952، فإننا نجد أن هذا الدستور قد خلا من الإشارة إلى الأحكام المتعلقة بمدى حدود ممارسة الحكومة لاختصاصاتها خلال الفترة الزمنية الممتدة من تاريخ بداية تشكيلها وحتى تاريخ إقالتها أو استقالتها، أو خلال فترة حل مجلس النواب، ولذلك فإنه يجب التفرقة في هذا الشأن بين ثلاث حالات:

1- فترة استقالة الحكومة:

في مثل هذه الحالة فإن الحكومة تستمر في أداء وظائفها التي من شأنها العمل على تصريف الأمور الجارية فقط دون أن تمتد الى الأمور والشئون التي على درجة عالية من الأهمية والخطورة، والدليل على ذلك أن تشكيل الحكومة الجديدة التي تشكل على أثر استقالة الحكومة يتم بموجب إرادة ملكية تصدر بصورة منفردة ولا تستوجب توقيع رئيس الوزراء المقال أو المستقيل، وهذا يقطع بصورة جازمة بأن هذه الحكومة لا تمارس الاختصاصات التي على درجة كبيرة من الأهمية.

ولكن السؤال الذي يمكن طرحه في هذا الشأن: هل تستطيع الحكومة المستقيلة - سواء بسبب حجب الثقة عنها أو المستقيلة - طلب حل مجلس النواب من الملك؟

من الناحية الدستورية النظرية، لا يوجد ما يحظر على الحكومة أن تطلب من الملك حل مجلس النواب، وهذا الواقع أكدته الممارسة العملية في تطبيق 1954/6/23 (حل مجلس النواب) إذ طلب رئيس الوزراء من الملك حل مجلس النواب بعد تأكده بأن وزارته لن تحوز ثقة هذا المجلس ووافق الملك على هذا الطلب.

2- فترة تشكيل الحكومة:

تتشكل هيئة الوزارة في الأردن بناءً على تنسيب رئيس الوزراء الذي يتم اختياره لهذا المنصب بموجب إرادة ملكية، ودور هذا الشخص ينحصر في اختيار أعضاء الوزارة الذين يقع اختياره عليهم لتنسيبهم إلى الملك للموافقة على ذلك الترشيح.

ولعل التساؤل الذي قد يتطلب إجابة في هذا الصدد: هل تتمتع الوزارة بممارسة كافة الاختصاصات من تاريخ صدور الإرادة وحتى تاريخ استحواذها على ثقة البرلمان؟

من الناحية العملية فإن الواقع يؤكد على أن هذه الحكومة تمارس كافة الاختصاصات وبنفس الدرجة والأهمية التي قد تمارسها بعد استحواذها على ثقة البرلمان، وقد أيد البعض هذه الممارسة اعتماداً على تفسير المادة (35) من الدستور، والتي تنص على أن: "الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء". فالتعيين الوارد في هذا النص قد تم القياس عليه على حالة تعيين الموظفين الذين يكتسبون هذه الصفة حال صدور قرار من الجهة المختصة بالتعيين[1].

(1) - د. عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص8.

وعلى خلاف ذلك، فإن هناك من يرى بأن الحكومة المشكلة قبل استحواذها على ثقة مجلس النواب لا تكون متمتعة بشرعية كاملة، ولذلك فإن عليها القيام فقط بتصريف الأمور الاعتيادية، وإلا كانت هذه التصرفات غير مشروعة، بل عليها أن تتوانى عن تلك التصرفات حتى تستحوذ ثقة مجلس النواب[1].

3- فترة حل البرلمان:

يشير الواقع العملي بأن هذه الحكومة تستطيع ممارسة كافة الاختصاصات خلال فترة حل مجلس النواب والتي كانت تمارسها وقت وجود البرلمان ، ولا يقيدها بذلك أي قيد سوى استمرارية استحواذها على ثقة الملك، أما من الناحية الدستورية فإن المشرع الدستوري لم يتطرق إلى تلك المسألة، ولو أراد تقييدها لنص على ذلك في صلب الدستور، كما أن الواقع العملي يشير بأنه خلال فترة الحل وتعطيل الحياة النيابية ردحًا من الزمن استطاعت خلالها الحكومات المتعاقبة ممارسة كافة الاختصاصات، ويأتي في مقدمتها الاختصاص التشريعي والمتمثل بإصدار القوانين المؤقتة.

(1) - د. منصور العواملة، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، مرجع سابق، ص193.

المبحث الثاني
الاختصاص التشريعي أثناء الحل في الدستور الأردني

من أهم الآثار التي تترتب على حل البرلمان في النظام الدستوري الأردني بالنسبة للاختصاص التشريعي هو انتقال سلطة التشريع مؤقتاً إلى السلطة التنفيذية، إذ تستأثر هذه السلطة بسلطة التشريع وفقاً للأحكام الدستورية التي توجب هذه الممارسة كما ورد في المادة (94) من الدستور التي خولت السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة أثناء فترتي عدم انعقاد البرلمان وحله.

وقد أقرت كافة الدساتير الأردنية المتعاقبة بحق السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الحق مع الاختلاف اليسير فيما بينها حول شروط إصدار مثل هذه التشريعات التي ما تزال تحتل مرتبة هامة في البناء القانوني للدولة الأردنية.

ولدراسة الاختصاص التشريعي في التنظيم الدستوري الأردني في فترة حل مجلس النواب، فسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: النظام القانوني للقوانين المؤقتة في الدستور الأردني.

المطلب الثاني: شروط إصدار القوانين المؤقتة.

المطلب الثالث: الرقابة على القوانين المؤقتة.

المطلب الأول
النظام القانوني للقوانين المؤقتة في الدستور الأردني

تقتضي القواعد العامة في النظام البرلماني بأن تمارس كل سلطة من السلطات العامة الاختصاصات المحددة لها وفقاً للقواعد الدستورية، فإذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات العامة، فإن الظروف الاستثنائية التي قد تواجهها الدولة تحتم على المشرع

الدستوري تنظيم هذه الحالة بمنح السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الدولة أو مجلس الوزراء مواجهة هذه الظروف بإصدار تشريعات مختلفة ، وخاصة عندما يكون البرلمان غائباً سواء بعدم انعقاده أو في حالة حله لمواجهة هذه الظروف الغير عادية بلوائح لها قوة القانون العادي.

ويختلف التشريع الحكومي في حالة الضرورة اختلافاً جذرياً عن موضوع نظرية الضرورة الذي تمارس الحكومة في ظله سلطات استثنائية واسعة تصل إلى حد مخالفة القوانين وعدم التقيد بمبدأ الشرعية في حالة تعرض الدولة لمخاطر الكوارث والحروب والأزمات، عندما لا تسعف القوانين العادية في مواجهة هذه الظروف. أما سلطة الحكومة في التشريع وفقاً لحالة الضرورة فإنها تتمثل بحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في عملية التشريع، ولذلك فإنه لا يوجد مبرر للخلط بين هذين المفهومين اللذين لكل منهما ظروفه وأحكامه وشروطه[1].

وبناءً على الاعتبارات المتعلقة بإيجاد النظام القانوني الذي يحكم ممارسة السلطة التنفيذية لحقها الدستورية في مواجهة الظروف الاستثنائية والأمور المستعجلة التي توجب عليها تنظيمها، فقد نظم المشرع الدستوري الأردني هذه الحالة في جميع الدساتير الأردنية المتعاقبة بمنح السلطة التنفيذية حق إصدار التشريعات المختلفة خلال فترة غياب البرلمان[2].

ففي ظل أحكام الدستور الحالي لعام 1952 نظم المشرع الدستوري كيفية إصدار القوانين المؤقتة وأسلوب الرقابة الذي يمارس على هذه القوانين في المادة (94) من الدستور والتي تنص في الفقرة الاولى "عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقته لمواجهة الأمور الآتي بيانها:-

(1) - د. بدرية صالح، التشريع الحكومي في الكويت، جامعة الكويت، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة عشرة، يونيو 1995، ص 28.
(2) - انظر المادة (41) من القانون الأساسي لعام 1928، والمادة (53) من دستور عام 1947.

أ) الكوارث العامة.

ب) حالة الحرب والطوارئ.

ج) الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل .

ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستورقوة القانون ، على أن تعرض على مجلس الامه في اول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ احالتها وله ان يقر هذه القوانين او يعدلها او يرفضها فإذا رفضها او انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ، ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون ، على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

الفقرة الثانية - يسري مفعول القوانين المؤقته بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور.

ويتضح لنا من النص السابق بأن المشرع الدستوري قد أوضح الحالات التي تصدر بموجبها القوانين المؤقتة وهي الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ بالإضافة الى نفقات مستعجلة.

المطلب الثاني

الشروط الواجب توافرها لإصدار القوانين المؤقتة في الدستور الأردني

لإعمال نص المادة (94) من الدستور فيما يتعلق بإصدار (القوانين المؤقتة) في النظام الدستوري الأردني فإنه لابد من توافر عدة شروط لانتقال سلطة التشريع مؤقتاً إلى السلطة التنفيذية ضمن الضوابط الدستورية المحددة، وهذه الضوابط تضمنتها المادة (94) من الدستور. فقد طالعتنا المادة (94) من الدستور الحالي بقولها "عندما

يكون مجلس النواب منحلاً... يحق لمجلس الوزراء... في الأمور التالية:الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل... التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور".

وبذلك فإن المشرع الدستوري قد حصر الحالات الزمنية لإصدار القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني في حالة واحدة وهي حالة حل المجلس، بالإضافة إلى توافر حالة الضرورة والمتمثلة بضرورة توافر أحدى الحالات وهي الكوارث العامة وحالة الحرب، والطوارئ، بالإضافة إلى صرف نفقات لا تحتمل التأجيل، ويجب أن تكون أحدى هذه الحالات متلازمة مع حالة حل المجلس، وبنفس الوقت يجب عدم مخالفة هذه التشريعات لأحكام الدستور، وينبغي اجتماع هذه الشروط الثلاثة معاً فلا يكفي قيام أحدهما دون الآخر. وبناءً على ما سبق فإننا سنبحث هذه الشروط في ثلاثة أفرع على النحو التالي:

الفرع الاول

القيد الزمني : شرط زمن اصدار القوانين المؤقته

تنحصر إصدار القوانين المؤقتة فقط في حالة واحدة وهي فترة حل مجلس النواب، وقد كانت قبل التعديل الدستوري في 2011/10/1 تنحصر في حالتين هما: حالة عدم انعقاد مجلس الأمة، وفترة حله. وكانت فترة عدم انعقاد مجلس الأمة يدخل في إطارها، الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد، وفترة ما بين الفصليين التشريعيين، بالاضافة الى فترة الإرجاء والتأجيل. ويتضح لنا مدى التوسع في تفسير فترة عدم الانعقاد لمجلس الأمة، مما قد يستتبع معه إحلال السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع.

ومن المعلوم بأنه يترتب على حل مجلس النواب وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (34) من الدستور إنهاء الفصل التشريعي لمجلس النواب دون إكمال مدته المحددة دستورياً مما يترك معه فراغ دستوري على أثر هذا الحل، وخلال هذه الفترة فإن

الدستور أجاز للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة، وهذه الفترة محددة بمدة لا تتجاوز أربعة أشهر، والتي تلي قرار الحل بناء على القيد الذي قيد به الدستور السلطة التنفيذية بضرورة إجراء انتخابات عامة للمجلس الجديد خلال فترة الأربعة أشهر التي حددها الدستور[1]. ففترة الحل بناءً على نص الفقرة الأولى من المادة (73) يجب أن لا تتجاوز أربعة أشهر، وبذلك تدخل هذه الفترة ضمن فترة الحل والتي تستطيع الحكومة خلالها إصدار القوانين المؤقتة.

ونخلص مما سبق بيانه، بأنه يحق لمجلس الوزراء حق التشريع استناداً إلى النص الدستوري في حالة حل مجلس النواب فقط.

الفرع الثاني

شـرط الضـرورة

لإعمال نص المادة (94) من الدستور فإنه يجب توافر حالة الضرورة - وتوافر هذه الحالة- يبرر للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة والتي تتمتع بقوة القانون، والتي يطلق عليها الفقه الدستوري المقارن ، (لوائح الضرورة) ارتباطاً بهذا الشرط. وقد حددت المادة (94) من الدستور الظروف الاستثنائية التي توجب إصدار القوانين المؤقتة وتتمثل هذه الظروف في إحدى الحالات التالية: أ) الكوارث العامة. ب) حالة الحرب والطوارئ. ج) الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير.

وتحديد هذه الحالات جاء وفقا للتعديل الدستوري 2011 ، فقد كانت الحالات التي تستوجب إصدار القوانين المؤقتة قبل هذا التعديل أكثر عموميه ، وألفاظها فضفاضة، فقد كانت هذه الحالات تكمن في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، علاوة إلى الحاجة إلى نفقات لا تحتمل التأخير، ورغم

---

(1) - لم يتضمن الدستور الأول والثاني الصادرين 1982، 1947، أية إشارة إلى حالة الحل التي تجيز سلطة المختصة دستورياً بحق إصدار القوانين بل اقتصرت على حالة عدم إنعقاد البرلمان. المادة (40) من القانون الأساسي لعام 1928، المادة (53) من الدستور العام1947.

تحديد حالات الضرورة المشار أليها أعلاه والتي تستدعي إصدار القوانين المؤقته، إلا إنها لا تخلو من عيب الصياغة وتكمن في مفرداتها الفضفاضة وخاصة حالة الكوارث العامة، وبذلك يكون المشرع قد ترك عملية تقدير توافرها للسلطة التنفيذية مما يترك المجال لها بتفسيرها تفسيراً فضفاضًا وفقًا لما ترتئيه، ولذلك فإن الفقه الدستوري يرى أن المرجع في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة والتي تتمثل أساساً في "الظروف الاستثنائية" الواقعية التي تتعرض لها الدولة[1]، وهي على النحو التالي:

أولا: وجود تهديد بخطر جسيم وحال:

من مستلزمات حالة الضرورة يجب أن يكون هناك خطر جسيم وحال، وحسب رأي الفقه الدستوري قد يكون هذا الخطر خارجيا، ويتمثل في صورة إعلان الحرب او الشروع في غزو أو تهديد جدي خطير، وقد يكون هذا الخطر داخليا في صورة عصيان مسلح لدى أغلبية الشعب او إضراب عام يشل المرافق العامة او أزمة اقتصادية عنيفة تحدث كوارث اجتماعية أو وباء او طوفانا او كارثة من الكوارث الطبيعية ، وهذه كلها أمثلة للخطر الجسيم [2]، وعليه فإن إصدار القوانين المؤقتة وفقاً للنص الدستوري يجب أن تقتصر على الحالات الاستثنائية التي حددها المشرع الدستوري والتي تدخل في إطار الكوارث العامة وحالة الطوارئ والحرب والتي توحي بوجود خطر جسيم يستدعى لمواجهته ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير والتي تتطلب مواجهتها ولا يمكن درئها أو مواجهتها إلا بإصدار التشريعات وبالقدر الضروري اللازم لمواجهتها تماشياً مع القاعدة الأصولية بأن الضرورة تقدر بقدرها، علاوة على أن هذه

(1) - د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، مرجع سابق، ص67.

(2) - د. يحي الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصره ، دراسة مقارنه، الطبعة الثانية، القاهره ، دار النهضة العربية ، 1999، ص19.

القوانين على علاقة مباشرة بمواجهة هذه الظروف بحيث لا تتناول موضوعات بعيدة أو منعدمة العلاقة بالظروف الاستثنائية[1].

فحالة الضرورة تعتبر من المسائل المتروك تقديرها للسلطة التنفيذية تستطيع بموجبها إصدار القوانين المؤقتة، ولكن هذا التقدير يخضع لرقابة مجلس الأمة لاحقاً في أول اجتماع له، بالإضافة إلى رقابة محكمة العدل العليا التي بسطت رقابتها على كافة شروط إصدار القوانين المؤقتة في وقت لاحق مما يؤمل معه الحد من إصدار مثل هذه التشريعات التي يجب تضييق نطاق إصدارها في حدود التفسير الضيق لهذا النص. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها: "لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قيام حالة الاستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الأمة آمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان ، كما أن الفقه قد استقر على ذلك ، لهذا فان محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الاستعجال"[2].

وقد أتيحت المناسبة لمحكمة العدل العليا الأردنية لتحديد مفهوم حالة الظروف الاستثنائية بقولها: "نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتنة الداخلية وطبيعة هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية"[3].

ويقول الدكتور عادل الحياري في هذا الصدد "لابد من الاعتراف أن تحديد مسألة الضرورة من الأمور الصعبة التي لا تخضع لمعيار منضبط لأنه لا يوجد فيصل دقيق للتفرقة بين حالات الاستعجال وغيرها من الحالات ، فما يراه البعض ضروريا قد يعتبره

---

(1) - د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، مرجع سابق، ص85.
(2) - مجلة نقابة المحامين الأردنيين، قرار رقم 72/31 العدد الأول، سنة21، ص30.
(3) - مجلة نقابة المحامين الأردنين، حكم محكمة العدل العليا 97/226، 1988، العدد الأول والثاني للسنة 46، ص389.

البعض الآخر غير ضروري وذات أهمية ثانوية وبالتالي من العسير تحديد نطاق الضرورة مقدما"[1].

2- أن يتعذر دفع مثل هذه الأخطار بالطرق القانونية العادية:

وعلاوة على وجود ظروف استثنائية خطيرة، يجب أن يكون هذا الخطر من الأمور التي يتعذر معه دفعها بالوسائل القانونية العادية، فإذا أمكن دفع مثل هذه الأخطار فإن اللجوء إلى هذه حالة الضرورة يصبح أمراً متعذراً في مثل هذه الحالة.

الفرع الثالث

عدم مخالفة الدستور

أوجب المشرع الدستوري الأردني بعدم مخالفة القوانين المؤقتة الصادرة لأحكام الدستور، ".... ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور...." وهذا الشرط برأينا تزيداً من المشرع ولا حاجة له لأن المفترض بأن جميع التشريعات المختلفة يجب أن لا تخالف أحكام الدستور وإلا أوجب إبطالها نظراً لعدم دستوريتها. فمبدأ تدرج القواعد القانونية يحتم عدم مخالفة القوانين المؤقتة لأحكام الدستور، ولا يبرر تلك المخالفة الظروف العاجلة التي صدرت في ظلها تلك القوانين.

المطلب الثالث

الرقابة على القوانين المؤقتة

تخضع القوانين المؤقتة لنوعين من الرقابة وهما، الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، وتتمثل الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة برقابة مجلس الأمة عليها في أول اجتماع يعقده وفقا لنص المادة (94) من الدستور ".... على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص

---

(1) - د. عادل الحياري، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص31.

عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة ورقابة محكمة العدل العليا باعتبارها محكمة القضاء الإداري في الأردن .

وبذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقته

أوجب المشرع الدستوري على الحكومة بعرض هذه القوانين على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها ، ولم يحدد المشرع الدستوري نوع الدورة التي يجب خلالها عرض هذه القوانين، هل هي الدورة غير العادية ، العادية ، أم الاستثنائية ، ولكن المشرع قيد مجلس الأمة بفترة زمنية وهي مدة دورتين عاديتين متتاليين لاتخاذ الصلاحيات الدستورية المقررة له؟ وسنوضح الآثار المترتبة على حالة عرض هذه القوانين على مجلس الأمة من عدمها بالنقاط التالية:

أولاً: حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع له:

لم يتعرض المشرع الدستوري لحالة عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع له، والجزاء المترتب على حالة عدم العرض ، مما أدى إلى حدوث خلاف فقهي بشأن هذه المسألة ، فالبعض يرى بأن عدم عرض القانون المؤقت في أول اجتماع يعقده يترتب عليه نتيجة في غاية الأهمية وهي اعتبار القانون المؤقت منعدماً

وفاقداً لصفته الدستورية[1]. والرأي الآخر يرى أنه تجب التفرقة بين حالتين في هذا الشأن : فالحالة الأولى، إذا تعمدت الحكومة عدم عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع للمجلس بسبب الإهمال المتعمد، فإن الصفة القانونية تزول عنها من تاريخ صدورها وتتحول بذلك من قوانين إلى قرارات إدارية قابلة للطعن. والحالة الثانية: إذا كان سبب عدم العرض هو السهو والنسيان الغير المتعمد ، فإن ذلك لا يؤثر على تمتعها بصفة القانون[2].

وهنا كيف يمكن التفرقة بين عدم العرض الناتج عن السهو المتعمد أو الغير المتعمد؛ لأنه ببساطة تستطيع الحكومة تكييف ذلك السهو حسب رغباتها مما يصعب معه إثبات مثل هذه الحالة.

وعلى خلاف الآراء السابقة، فإن هناك من يرى بعدم بطلان هذه القوانين في حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على البرلمان في أول اجتماع له، إذ لا يجوز قياس حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على البرلمان على حالة عدم موافقة البرلمان على القانون المؤقت، فأي جزاء يترتب على هذه الحالة بحاجة إلى نص صريح في الدستور[3]. والواقع العملي يؤيد هذا الاتجاه.

ثانياً: عرض القوانين المؤقتة على البرلمان في أول اجتماع يعقده:

الزم المشرع الدستوري الحكومة بعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أو اجتماع له، ويملك مجلس الأمة إزاء القانون المعروض علية عدة خيارات فله الموافقة عليه، وفي مثل هذه الحالة فأنه تزول عنه صفة التأقيت ويصبح بذلك كالقوانين

(1) - د. عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص674- 675.

(2) - د. منصور العواملة، النظام الاساسي " الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، مرجع سابق، ص236.

(3) - د. علي الشطناوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين في الأردن، المرجع السابق، ص114- 115.

العادية، ومن الجدير بالذكر بأن هذه الموافقة لا تمنحها قيمة قانونية إضافية نظرا لمنح المشرع الدستوري هذه القيمة حال صدور هذه القوانين المؤقتة. كما يملك مجلس الأمة تعديل القوانين المؤقتة، ويرى البعض بأنه حتى ولو لم ينص المشرع الدستوري على حق مجلس الأمة بتعديل القانون المؤقت، فإن هذا المجلس يستطيع ممارسة هذه الصلاحية استناداً على القاعدة الأصولية والتي منطوقها: "من يملك الأكثر يملك الأقل"، وعليه فإنه من باب أولى أن يملك مجلس الأمة حق تعديل القوانين المؤقتة[1] ويقتضى تعديل القوانين المؤقتة وجوب إعادة تصديقها وإصدارها مرة أخرى من قبل الملك، ليتمكن العامة من الإطلاع عليها بعد أن تم تعديل بعض الأحكام الواردة في هذه القوانين.

واخيرا فإن من حق مجلس الأمة رفض القانون المؤقت، وعلى أثر هذا الرفض فإن على مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان بطلانه وزوال أثارها من تاريخ هذا الإعلان، وكذلك زوال مفعوله مستقبلاً، على أن لا يؤثر ذلك على العقود والحقوق المكتسبة.

وقد أثيرت مسألة تباطؤ الحكومة بإعلان بطلان القانون المؤقت، فجانب من الفقه يرى أن مفعول القانون المؤقت يزول من تاريخ صدور قرار مجلس الأمة، ويرى هذا الاتجاه بأنه "إذا اتخذ مجلس الوزراء موقفاً سلبياً فلم يعلن بطلان القانون المؤقت فإننا نرى أن مفعول القانون المؤقت في هذه الحالة يزول من تاريخ قرار مجلس الأمة برفضه"[2].

وعلى عكس ذلك فإن جانب آخر يرى، في هذا الصدد "حدد الدستور بدء سريان الجزاء القانوني الذي رتبه في حالة عدم إقرار القانون المؤقت وعليه يعتبر القانون المؤقت الذي لم يقره البرلمان باطلاً، لكن يتعين على مجلس الوزراء أن يعلن بطلانه فوراً، لهذا نرى أن بطلان القانون المؤقت يبدأ من تاريخ إعلان مجلس الوزراء، وليس من تاريخ

---

(1) - زياد الكايد، القوانين المؤقتة في القانون الأردني، مرجع سابق، ص172.

(2) - د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ط1، 1987، ص140.

رفض البرلمان له، ويبقى القانون محتفظاً بقيمته القانونية وساري المفعول حتى ولو تأخر صدور إعلان مجلس الوزراء، ولا يكون لتباطؤ مجلس الوزراء أو تأخره في إصدار الإعلان عن بطلان القانون المؤقت تأثير على مفعول القانون المؤقت، حتى لو اعتبرنا هذا التباطؤ سبباً لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان وسحب الثقة منها كما أن الواقع العملي في هذه الحالة يسير باتجاه الذي قلناه"[1].

ونحن من جانبنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الأول، إذ يجب وقف العمل بالقانون المؤقت وبطلانه بمجرد رفضه من مجلس الأمة صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، أما إذا انتظر إعلان بطلان القانون من الحكومة، فقد تتعمد الحكومة بتأخير إعلانه لفترة قد تتجاوز سنة أو أكثر، وفي تلك الحالة لا يعدو هذا الإعلان كونه إجراءً شكليًا ليس إلا.

ثالثاً: حالة عدم بت مجلس الأمة إزاء القانون المؤقت:

تعرض الدستور الأردني صراحة للأثر المترتب على حالة عدم بت مجلس الأمة إزاء القانون المؤقت المعروض عليه في الوقت المحدد دستورياً خلال دورتين عادتين متتاليتين سواء بالموافقة أو التعديل أو رفضها، ، فعلى مجلس الوزراء إعلان بطلان هذا القانون بموافقة الملك من تاريخ هذا الإعلان. وبذلك فإن بأن القوانين المؤقتة إذا مضى على عرضها على مجلس الأمة الفترة الزمنية المحددة دون أن يبدي رأيه بها خلال الدورتين المتتاليتين ، فإن ذلك يؤدي إلى زوال ما لها من قوة القانون وتعتبر لاغيه.

وبالصورة السابقة تتحقق الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة، إلا أن هذه الرقابة قد لا تحقق الغاية من إقرارها، ذلك أن الفقه الدستوري يكاد أن يجمع على اعتبار أنها تتأثر بالاعتبارات السياسية المختلفة، كما اشترط الدستور صدور قرار من مجلس الأمة سواء بالموافقة أو رفض أو تعديل هذه القوانين بأكثرية أصوات الأعضاء

---

(1) - د. على الشطناوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة، المرجع السابق، ص116.

الحاضرين[1]، بالإضافة إلى ما سبق، فإنه من المعروف بأن البرلمان يدخل بتركيبته بعض الأحزاب سواء أكانت مؤيدة للسياسة الحكومية أو معارضة لها، مما يجعل عضو البرلمان مسايرا لاتجاهات الحزب التي تؤثر بطبيعة الحال على كيفية ممارسة الرقابة السياسية، خاصة الرقابة على القيد الموضوعي المتعلق بتوفر حالة الضرورة التي قد لا يستطيع بعض الأعضاء تقديرها وممارسة الرقابة على كافة شرائط إصدارها[2].

إن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان، ولاشك عندنا أن السلطة التنفيذية هي الهيئة المختصة بتقدير حالة الضرورة التي تبرر إصدار هذه القوانين المؤقته، ولكن جعل هذا التقدير خاضعاً لرقابة مجلس الأمة وحده، يجعل هذه الرقابة في أغلب الأحوال متسمة بطابع سياسي، ومن ثم يفقد هذا الشرط الجوهري مدلوله الحقيقي أو الحكمة الأساسية من تقريره، وهو تقييد السلطة التنفيذية، والحيلولة بينهما وبين إساءة استعمال هذه السلطة الخطيرة.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على القوانين المؤقته

قررت محكمة العدل العليا عدم أحقيتها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين، ومن ضمنها القوانين المؤقتة، اعتمادًا على الفقرة (3) من المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951 وذلك قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992.

---

(1) - د. هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص414.

- نصت الفقرة الثانية من المادة (84) من الدستور الأردني على أن "تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ماعدا الرئيس... إذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح".

(2) - د. علي الشطناوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة، المرجع السابق، ص116.

وقد عدلت محكمة العدل العليا لاحقا عن موقفها السابق واعتبرت أن من حقها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، إلا أنها رفضت ممارسة الرقابة على القيد الموضوعي "شرط الضرورة" من خلال أحد الأحكام القضائية الصادرة عنها، "فإن مجلس الأمة صاحب السلطة باقتراح ما يرى من مشاريع للقوانين وإقرار القوانين التي تعرضها عليه السلطة التنفيذية، وله كذلك تقدير ملاءمتها وضرورتها ولا معقب عليه في ذلك، ويكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك وضع القوانين المؤقتة في أثناء تعطيل الحياة البرلمانية وله سلطة تقدير ملاءمتها وضرورتها بحكم ولايته، ولا رقيب عليه في ذلك إلا مجلس الأمة عند عودة الحياة البرلمانية ومناقشة هذه القوانين أو بالرقابة السياسية على الحكومة... ولا رقابة قضائية عليه في ذلك"[1].

وقد كان هذا الاجتهاد من قبل محكمة العدل العليا محلاً للنقد من جانب الفقه الدستوري، فرفض رقابة القيد الموضوعي ينطوي على خطورة كبيرة على حقوق وحريات الأفراد، فالرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة من شأنه تطبيق هذه القوانين مدة طويلة لحين انعقاد البرلمان، وهذا عكس الرقابة القضائية التي من شأنها إعمال الرقابة عليها من تاريخ صدورها[2].

وقد عدلت محكمة العدل العليا عن اجتهادها القضائي السابق باعتبارها صاحبة الولاية الوحيدة بنظر دستورية القوانين المؤقتة، وفرضت رقابتها على شرط الضرورة كما هو الحال بالنسبة للقيد الزمني، وهذه الرقابة تتضح من أحد قراراتها الهامة:

---

(1) - أحد أحكام محكمة العدل العليا في الأخذ بالمعيار الشكلي "أن الشرط الأساسي لاعتبار القرار قرارًا إداريًا أن يصدر عن سلطة إدارية، لا سلطة قضائية أو تشريعية". عدل عليا رقم 1953/52، السنة الثانية، العدد الثاني، ص70.

(2) - د. علي الشطناوي، عدم كفاية الرقابة على القوانين المؤقتة في الأردن، المرجع السابق، ص121.

- د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص134.

"...أما فيما يتعلق بالشرط الثاني فإن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (94) من الدستور تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية وطبيعة هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية، فالمادة (94) ذات طبيعة استثنائية ويجب أن تفسر تفسيرًا ضيقًا لأن التشريع أصلاً يعود لمجلس الأمة والملك عملاً بأحكام المادة (25) من الدستور، واستثناءً من هذه القاعدة منحت السلطة التنفيذية حق التشريع بإصدار القوانين المؤقتة خروجًا على هذه القاعدة وفي أحوال استثنائية، فيجب أن تقتصر هذه السلطة على هذا الاستثناء ولا تتعداه، ولا يجوز أن تمتد هذه السلطة لغير حالات الضرورة، فما يمكن معالجته بقانون عادي ولا يصح معالجته بقانون مؤقت لأن نصوص الدستور ومبادئه وهي التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة يتوجب النزول عندها باعتبارها أسمى القواعد التشريعية، وهذه النصوص والمبادئ هي التي تحدد للسلطات العامة في الدولة وظائفها واختصاصها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على اختصاص سلطة أخرى.

وحيث أن حالة الضرورة بالمعنى الذي نصت عليه المادة (94) من الدستور لإصدار القانون المؤقت رقم (27) لسنة 1997 غير متوفرة، لأن معالجة أوضاع الصحافة ليست خطرًا جسيمًا داهمًا ولا وضعًا طارئًا ملحًا، فليس شأن الصحافة شأن الكوارث التي تقع أو الحرب التي تنشب فجأة أو الفتنة التي تستوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة وتعصف بمؤسساتها، فوضع شروط تنظم أوضاع الصحافة سواء من حيث رفع رأس المال لمنع تأسيس شركات صحفية وهمية أو من حيث تحديد شروط فيمن يعين رئيسًا للتحرير، والحظر على المطبوعة المتخصصة بالكتابة في غير المجال الذي صرح لها بالكتابة فيه، ورفع عقوبة جرائم الصحافة وكيفية إقامة دعوى الحق العام في جرائم المطبوعات، والمسئولية عن الحقوق الشخصية الناجمة عن تلك الجرائم وهذه الأمور هي موضوع القانون المؤقت رقم (27) لسنة 1997 لا تتساوى في القدر والأهمية مع الحالات التي تشكل خطرًا داهمًا كالكوارث والحروب والفتن، ولا يمكن أن تعتبر وضعًا طارئًا ملحًا.

ولأن حالة الضرورة تقاس بوجود أحداث مفاجئة تشكل خطرًا جسيمًا، فإذا كانت الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت سالف الذكر قائمة منذ شهور سابقة لصدوره، فقد انتفى عنصر المفاجأة والمداهمة، وبالتالي انتفت حالة الضرورة.... أن التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم حدث فجأة، وبذلك تكون الحالات التي عالجها القانون المؤقت ليست من ضمن حالات الاستعجال التي نصت عليها المادة (94) بأنها لا تحتمل التأخير والتي تقتضي علاجًا فوريًا وسريعًا، فالأوضاع التي عالجها القانون المؤقت رقم (27) لسنة 1997 ليست مما يندرج تحت هذه الحالة، سواء من حيث رفع رأسمال الصحف أو رفع العقوبات للجرائم المرتكبة أو تنظيم إدارتها وشؤونها، فهي أمور ليست ملحة بحيث لا تحتمل التأخير.

يتبين مما تقدم أن حالة الاستعجال لم تكن قائمة عند وضع القانون المؤقت لأن الطلب من الصحف توفيق أوضاعها لتلائم نصوص هذا القانون المؤقت خلال ثلاثة أشهر أخرى، ومن ثم ثلاثة أشهر أخرى، أي بعد ستة أشهر ينفي وجود حالة استعجال، مما يعني أن إصدار القانون المؤقت كان يمكن تأجيله إلى حين انعقاد مجلس الأمة.

أما القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والاستعجال بداعي أن تقدير حالة الضرورة والاستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية فقول غير سديد لأن المادة (9 / أ / 7) من قانون محكمة العدل العليا أناطت محكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور فهذا النص أخضع القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفته للدستور لأن على القضاء أن يراقب الشروط المار ذكرها في حدود الزمن وفي حدود الموضوع وبما أن سلطة إصدار القوانين القوانين

المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ، فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي"[1].

ويتضح من هذا الحكم أن محكمة العدل العليا قد أقرت لنفسها الحق في الرقابة على شرط الضرورة باعتباره الدافع الرئيسي إلى إصدار القوانين، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى الحد من إصدار القوانين المؤقتة في الأردن ولا رقيب عليها في هذا الإصدار أي جهة كانت. ولعل هذا الحكم قد يحول دون استعمال سلطتها المطلقة في عملية سن القوانين إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة تبرر ذلك الإصدار، لأن تقدير حالة الضرورة كانت تقدرها سلطة التنفيذية فقط، ونتيجة لذلك تم إصدار العديد من القوانين المؤقتة في الأردن.

وبهذا الحكم تكون محكمة العدل العليا قد استجابت للرأي المنادي بضرورة بسط رقابتها على كافة قيود وشروط إصدار مثل هذا النوع من التشريعات، إلا أنها لا تملك حق إبطال القانون المخالف للدستور، وإنما وقف العمل به فقط، وهذا الوقف لا يؤدي إلى سقوط حق وجوب عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وهنا فإن المجلس إما أن يقرر رفضه انسجاما مع حكم المحكمة أو تعديل بعض أحكامه المخالفة لأحكام الدستور، أي ممارسة كافة الصلاحيات الواردة في المادة (94) من الدستور.

(1) - حكم محكمة العدل العليا بعدم دستورية قانون المطبوعات والنشر رقم (27) لسنة 1997 لتخلف شرط الضرورة، القضية رقم 1997/226 بتاريخ 1998/1/26، مذكور هذا القرار: د. علي الشطناوي، آثار حكم محكمة العدل العليا بعدم دستورية القوانين المؤقتة، الجزء الثاني، مجلة رسالة مجلس الأمة، المجلد الثامن، العدد 34، كانون أول، 1999، ص18- 20.

الباب الثاني

آثار الحل في الدستور المصري وضماناته في الدساتير المقارنة

تمهيد وتقسيم:

بعد أن عرضنا في الباب الأول من هذا القسم للآثار القانونية المترتبة على حل المجلس النيابي في الدستور الأردني ، وكيفية إعمال الرقابة على أعمال السلطة القانونية في فترة الحل في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة ، وامتداداً لذات النسق الذي سبق وأتبعناه في الباب الأول، فإننا سنتناول في الباب الثاني كيفية ممارسة الاختصاص التشريعي أثناء فترة الحل وفقاً لنص المادة (147) من الدستور. كما سنتعرض لمدى جواز قيام الحكومة بإعلان الأحكام العرفية ، بالإضافة إلى أثر حل البرلمان على الاختصاصات التفويضية المخولة لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 108 من الدستور.

فإذا كان الدستور المصري قد خلا من النص على تنظيم نطاق الاختصاصات التي تستطيع السلطة التنفيذية ممارستها أثناء فترة الحل، فإن المسائل السابق الإشارة إليها هي الأبرز عند دراسة الاختصاصات التي تمارسها السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل.

ولسوف نرى من خلال عرضنا لآثار حق الحل في الدستور المصري إن هذه الآثار متشابهة إلى حد ما مع الآثار التي يرتبها الحل في النظام الدستوري الأردني وخاصة فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي أثناء فترة الحل.

وأخيراً فإن مقتضيات الدراسة تتطلب الإشارة إلى ضمانات الحل وقيوده في النظم الدستورية المقارنة ، على أن نبحث مسبقاً في الدوافع والأسباب التي تؤدي وتدفع

الحكومات إلى إجراء الحل، وذلك بعد دراستنا للنظام القانوني لحق الحل في الدستورين الأردني والمصري واستخداماته المختلفة في كل من النظامين.

وعلى ضوء ما سبق، سنتعرض بالدراسة في هذا الباب إلى مدى ممارسة بعض الاختصاصات في فترة الحل في فصل أول، أما الفصل الثاني فنتعرض فيه إلى أهم ضمانات وقيود الحل، بالإضافة إلى أهم الدوافع التي تدفع الحكومات إلى إجرائه، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: اختصاصات الحكومة أثناء فترة الحل.

الفصل الثاني: ضمانات الحل ومبرراته.

الفصل الأول

اختصاصات الحكومة أثناء فترة الحل

بما أن المشرع الدستوري المصري قد أغفل كيفية تنظيم ممارسة الاختصاصات الحكومية أثناء فترة الحل والتي عادة ما تكون محلاً للرقابة البرلمانية أثناء إنعقادها فإن هذا الدستور قد نظم كيفية ممارسة بعض الاختصاصات والتي يطلق عليها الفقه "الاختصاصات الإستثنائية" وخاصة الاختصاص التشريعي وإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية والتفويض التشريعي ، فحق الحل يلقي بضلاله على ممارسة هذه الاختصاصات.

فممارسة هذه الاختصاصات يتطلب إعمال الرقابة عليها من قبل مجلس الشعب بعد انعقاده في حالة ممارسة مثل هذه الاختصاصات خلال فترة حله، وذلك للموافقةعلى القرارات التي صدرت خلال تلك الفترة ، لأن أغلب هذه الاختصاصات هو بالأصل حق أصيل للسلطة التشريعية، ولكن بتوافر شروط معينة منح رئيس الجمهورية ممارسة هذه الاختصاصات.

وتبعاً لما سبق، فإننا سنتطرق في هذا الفصل إلى كيفية ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية في حالة غياب مجلس الشعب، ومدى سلطة رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ خلال فترة حل مجلس الشعب، بالإضافة إلى تأثير حل مجلس الشعب على إنهاء التفويض التشريعي المخول لرئيس الجمهورية.

وسنتناول دراسة هذه الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ونطاقها في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الاختصاص التشريعي أثناء فترة الحل.

المبحث الثاني: مدى جواز إعلان الأحكام العرفية أثناء فترة الحل.

المبحث الثالث: أثر الحل على إنهاء الاختصاصات التفويضية.

المبحث الأول

الاختصاص التشريعي أثناء فترة الحل

منح الدستور الحالي لعام 1971 رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي الاستثنائي في فترة غياب مجلس الشعب وفقاً للشروط التي تطلبتها المادة (147) من الدستور والتي تنص على أن: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حال الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر".

وبهذا التنظيم الدستوري لحالة توافر الظروف الإستثنائية فقد خول المشرع الدستوري رئيس الجمهورية حق إصدار قرارات لها قوة القانون والتي تحدث في حالة غياب البرلمان لمواجهة الظروف الإستثنائية، بحيث تستوجب إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير لمواجهة هذه الحالة على وجه السرعة، وذلك للحفاظ على كيان الدولة.

وسنتناول دراسة النظام القانوني لممارسة الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في المادة (147) من الدستور في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها لتطبيق المادة (147) من الدستور.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين.

المطلب الثالث: الرقابة على القرارات بقوانين.

المطلب الأول

الشروط الواجب توافرها لتطبيق المادة (147) من الدستور

يتضح لنا من نص المادة (147) بأنه يلزم لممارسة وإصدار القرارات بقوانين عدة شروط مجتمعة، فابتداءً يجب أن تحدث أمور عاجلة تستوجب السرعة في مواجهتها، وأن تحدث في وقت يكون البرلمان غير منعقد أو منحل، على أن يتم عرض هذه القرارات على مجلس الشعب لإقرارها خلال المواعيد الدستورية المحددة في المادة (147) من الدستور، وسنتناول دراسة هذه الشروط الثلاثة لإصدار القرارات بقوانين وفقاً لما حددته المادة (147) في الدستور المصري في ثلاثة أفرع على النحو التالي:

الفرع الأول

شرط الضرورة (الظروف الاستثنائية)

لم يحدد المشرع الدستوري المصري ابتداءً - كما هو الحال في الدستور الأردني (المادة 94) - طبيعة الظروف الاستثنائية التي تستدعي اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، إذ وردت هذه الصياغة على درجة كبيرة من العمومية والتجريد في تحديد مفهومها. "ما يوجب الإسراع في إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير".

وعلى ضوء عدم التحديد الدستوري لماهية الظروف الاستثنائية، فإن الفقه الدستوري يرى أن المرجع في تحديد هذه الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة[1]. والتي تتمثل بوجود خطر جسيم وحال، كالكوارث الطبيعية، والحروب، والإضطرابات وغيرها من الظروف المتشابهة التي تتعرض لها الدولة.

وعلاوة على توافر الخطر الجسيم، فإنه يلزم أن تكون القوانين العادية غير كافية لمواجهة مثل هذه الظروف، وبذلك فإن السلطة التنفيذية تضطر إلى اللجوء

(1) - د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص670.
- د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص14- 19.

للوسائل الاستثنائية لدرء مخاطر هذه الظروف والتي بمقتضاها يخول رئيس الجمهورية بإصدار القرارات اللازمة لمواجهتها.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها على وجوب توافر أوضاع استثنائية، وخولت بتوافرها السلطة التنفيذية بمواجهتها "... ولقد كان النهج الذي التزمته هذه الدساتير على اختلافها هو تخويلها السلطة التنفيذية الاختصاص باتخاذ التدابير العاجلة واللازمة لمواجهة أوضاع استثنائية سواء بالنظر إلى طبيعتها أم مداها، وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط الموجبة لمزوالة هذا الاختصاص الاستثنائي، وذلك أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق لا يعدو كونه إستثناء من أجل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة ناجمة عن متطلباتها فإن انعكاساتها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية، ذلك أن توافر حالة الضرورة بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها هي علة اختصاصها لمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة، بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص"[1].

أما تقدير توافر حالة الضرورة فرئيس الجمهورية هو وحده الذي يقدرها والتي بموجبها يخول إصدار اللوائح وذلك تحت رقابة البرلمان، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية في أحد أحكامها: "إن المشرع الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية - بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية - سلطة إصدار قرارات تكون لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة والتي لا تحتمل التأخير، والتي تحدث بين أدوار انعقاد مجلس الشعب أو فترة حله، وترك له تقدير هذه الحالات، ومن ثم يقدر ملاءمة أو عدم ملاءمة

(1) - المحكمة الدستورية العليا، حكم صادر بجلسة 1992/4/18 في القضية رقم 13 لسنة 11 دستورية، الجزء الخامس، المجلد الأول ص289، مجموعة الأحكام التي أصدرتها من أول يوليو سنة 1991- حتى آخر يونيو 1992.

استعمال هذه الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له، على أن يكون استعمالها تحت رقابة المجلس التشريعي.

.... لذلك فإن تقدير حالة الضرورة مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملابسات الثابتة في كل على حدة، فإذا ما عرض القرار بقانون على السطة التشريعية، وأكدته فعلاً، فلا معقب عليها فيما تراه بشأن قيام حالة الضرورة التي ألجأت السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية"[1]. فإذا انتهت هذه الظروف الاستثنائية فإن ذلك من مبررات إنهاء العمل بالمادة (147) لزوال المسوغات والظروف التي شرعت من أجلها المادة (147).

الفرع الثاني

غيبة مجلس الشعب

لدستورية إصدار القرارات بقوانين، فإنه - علاوة على توفر الظروف الاستثنائية - يجب أن تحدث تلك الظروف في حالة (غيبة مجلس الشعب) كما وردت في صياغة المادة (147) من الدستور"... إذا حدث في غيبة مجلس الشعب...".

ويستفاد من النص السابق أن فترة غيبة مجلس الشعب - كما حددها النص - هي الفترة التي لا يكون فيها مجلس الشعب منعقداً، فالمجالس النيابية لا تكون عادة في حالة إنعقاد دائماً، فقد يكون المجلس قائماً ولكن في إجازة (أدوار الانعقاد) سواء أكانت لأدوار عادية أو غير عادية، وقد يكون غير قائم بسبب انتهاء مدته الدستورية أو في حالة حله[2].

---

(1) - حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم 15 لسنة 12 دستورية، الجزء الثاني، المجلد الرابع، ص562، مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة من أول يوليو سنة 1991 حتى آخر يونيو سنة 1995.

(2) - ذهب البعض إلى القول بأن غيبة مجلس الشعب تتسع لتشمل:

1- تأجيل إجتماعات البرلمان سواء تم التأجيل بناء على رغبة رئيس الجمهورية: أو نتيجة القوة القاهرة التي تحول دون إجتماع البرلمان. انظر في ذلك:

وعليه فإن الفقه الدستوري يجمع على أن مصطلح "غيبة المجلس" يشمل إحدى الحالات الأربع التالية[1].

أولاً: فترة ما بين أدوار الانعقاد:

وهي عبارة عن العطلة السنوية الفاصلة ما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية كما هو وارد في المادتين (101 ، 102) من الدستور[2]، فكما هو معروف بأن البرلمان يعقد نوعين من الدورات، فالدورة العادية تستمر لمدة سبعة أشهر، وتبدأ من تاريخ دعوة رئيس الجمهورية للانعقاد وتنتهي يوم الخميس الثاني من نوفمبر.

- د. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص540.

2- فترة تركيز السلطة أو اندماج السلطات، د. سليمان الطماوي، نظرية القرارات الإدارية، 1976، ص514.

(1) - انظر تفصيلاً:

- د. محمد ربيع مرسي، مرجع سابق، ص558.
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص79- 83.
- محمد أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990، ص156- 161.

(2) - المادة (101) من دستور عام 1971 قضت بأنه: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل. ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

- المادة (102) من الدستور تنص على أنه: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة ، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب...".

أما الدورة غير العادية للمجلس فتتم بناء على دعوة من الرئيس في حالة وجود ضرورة تقتضي ذلك، أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضائه[1].

ثانياً: فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

وهذه الفترة الزمنية محددة بستين يومًا على الأكثر، والتي تقع بين المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية وبداية انعقاد البرلمان المنتخب الجديد كما حددته المادة (92) من الدستور "مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له. ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته". فهذه المدة هي التي تجرى خلالها الانتخابات البرلمانية للمجلس الجديد على أثر انتهاء مدة المجلس السابق.

ثالثاً: فترة وقف جلسات مجلس الشعب:

وفترة الوقف محددة بنطاق مدة ثلاثين يومًا طبقًا للمادة (136) من الدستور، وربما تقل عن ذلك، والتي نص عليها المشرع الدستوري: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يومًا، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قرارًا به....".

فهذه الفترة وفقاً لمنطوق النص السابق تقع ما بين إصدار رئيس الجمهورية قراراً بوقف الجلسات تمهيداً لحل المجلس وإصدار رئيس الجمهورية لقرار الحل بعد ظهور نتيجة الاستفتاء الشعبي على هذا الحل إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم على الحل[2].

---

(1) - د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، 2003، ص409.

(2) - د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص81.

وقد ذهب البعض إلى القول بأن مدة الوقف قد تمتد إلى فترة تزيد عن ثلاثين يومًا، فوقف المجلس يظل سارياً لحين إعلان نتيجة الاستفتاء، فقد يحدث أن يصدر رئيس الجمهورية قرارًا بوقف جلسات مجلس الشعب تمهيداً لحله، ولكن هذا الأمر لا يعرض على الاستفتاء الشعبي إلا في آخر وقت من مدة الثلاثين يوماً، فإجراء الاستفتاء وإعلان النتيجة يتطلب وقتًا إضافيًا، وبالتالي تزيد مدة الوقف عن ثلاثين يوماً رغم أن رئيس الجمهورية استعمل حقه في عرض قرار الحل على استفتاء شعبي خلال المدة التي حددها الدستور[1].

رابعاً: فترة الحل:

اختلفت الدساتير المصرية المتعاقبة فيما بينها حول النص صراحة على فترة الحل والتي يجوز خلالها إصدار قرارات بقوانين. ففي ظل أحكام دستور عام 1923 فإن المادة (41)[2] منه والتي خولت الملك حق إصدار المراسيم إذا ما استدعت الضرورة ذلك خلال فترة ما بين أدوار الانعقاد ولم تتطرق إلى فترة الحل. مما أثار معه جدلاً فقهياً حول مدى جواز إصدار هذه المراسيم خلال هذه الفترة باعتبار أن المشرع الدستوري لم يتطرق صراحة في المادة (41) إلى هذه الفترة.

وقد تمخض عن هذا الجدل الفقهي إتجاهين مختلفين حول مدى جواز إصدار هذا النوع من التشريعات في فترة الحل.

الاتجاه الأول:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن فترة الحل لا تعتبر داخلة بين أدوار الانعقاد، فالحل لا ينهي أدوار الانعقاد فقط وإنما ينهي الفصل التشريعي كله،

---

(1) - د. محمود أبو السعود، مرجع سابق، ص159.

(2) - نصت المادة (41) من دستور عام 1923 على: "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون...".

وعندما ينعقد المجلس الجديد فإنه يبدأ فصلاً تشريعياً جديداً[1]. وبذلك فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تصدر خلال فترة الحل قرارات بقوانين، لأن هذه الفترة لا تندرج تحت عبارة "فيما بين أدوار الانعقاد" وهي العطلة السنوية التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين سواء أكانت أدوار انعقاد عادية أو غير عادية[2].

وقد إستند هذا الاتجاه لتدعيم وجهة نظره إلى عدة أسس، أولاً: إن اللجوء إلى استعمال حق إصدار مراسيم بقوانين هي صلاحية استثنائية وهذا الاستثناء يجب تفسيره تفسيراً ضيقاً، وعليه فإنه لا يجوز التوسع في تفسير أحكام المادة (41) من الدستور، بل يجب التقيد بحرفية النص الدستوري[3].

ثانياً: إن النص الفرنسي والذي يماثل المادة (41) يوجب دعوة البرلمان إلى الانعقاد فوراً، وكلمة فوراً وقعت سهواً من صياغة المادة (41)، فإذا تعذر دعوة البرلمان فوراً لعرض هذه المراسيم عليه، فإن الملك لا يملك حق إصدار مثل هذا النوع من التشريعات. وترتيباً على ذلك، فإن هذا الحق يسقط في فترة الحل، لأنه لا يمكن دعوة البرلمان للانعقاد فوراً[4].

ويرى الدكتور السيد صبري بهذا الخصوص أنه: "يجب تفسير المادة (41) من دستور سنة 1923 على أساس وجود كلمة (فورًا) في النص العربي، لأن النص الفرنسي يعتبر نصاً رسمياً كالنص العربي، ولأن عدم وجود هذه الكلمة في النص العربي إنما نشأ عن سهو مطبعي يؤسف له، ومع قيام هذا الاعتقاد لدينا فقد فضلنا

---

(1) - انظر في هذا الاتجاه:
- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص429- 430.
- د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مرجع سابق، ص28.

(2) - د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في التأمين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ص371 وما بعدها.

(3) - د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، المرجع السابق، ص230.

(4) - د. محمد عبد الحميد أبو زيد ،المرجع السابق، ص229.

الوصول إلى النتيجة نفسها عن طريق التفسير اللغوي للمادة... ونحن لا نلقي القول جزافاً عندما نقول إن كلمة "فوراً" لم ترد في النص العربي نتيجة لسهو مطبعي، وإنما وصلنا إلى هذا القول بعد مراجعة الأعمال التحضيرية للمادة (41) في مراحلها المختلفة . من كل ما تقدم يتضح أنه لا يجوز لرئيس الدولة إصدار مراسيم بقوانين أثناء فترة الحل لاعتبارين، أولهما: أنه لا يمكن اعتبار هذه الفترة واقعة فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، وثانيهما: أنه لا يمكن في حالة الحل دعوة البرلمان فوراً للانعقاد بصفة غير عادية"[1].

الاتجاه الثاني:

على عكس الاتجاه السابق، فإن أصحاب هذا الاتجاه يرون أن فترة الحل تدخل بين أدوار الانعقاد، فهي تقع بين دور الانعقاد الأخير في الفصل التشريعي السابق الذي انتهى بحل المجلس المذكور، ودور الانعقاد الأول للمجلس الجديد في الفصل التشريعي الأول[2].

فللإعتبارات العملية وفقاً لهذا الاتجاه تحتم خلال هذه الفترة - فترة الحل - وجود جهة تقوم بالعملية التشريعية، لمواجهة ما قد يستجد من أمور هامة أثناء الحل تجب مواجهتها. ويرى أصحاب هذا الاتجاه بأن المشرع لم يشترط أن يقع الإجراء التشريعي بين دوري انعقاد من فصل تشريعي واحد[3].

---

(1) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص480- 481.

(2) - د. عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص210.

(3) - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص480.

- د. يحيي الجمل، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص173.

- ويتساءل د. عبد الرزاق السنهوري عند قيام حالة من حالات الضرورة والتي تستدعي إصدار تشريع مستعجل في فترة الحل، ويجيب عن هذا التساؤل بقوله: "يذهب أكثر الفقهاء إلى تطبيق أحكام نظرية الضرورة في هذه الحالة، وقد جرى العمل في إنجلترا وأمريكا إذا اتخذت إجراءات غير دستورية اقتضتها الضرورة، أن يصدر بعد انتهاء حالة الضرورة هذه ما يسمى بقانون التضمنيات ليبرئ السلطة التنفيذية من المسؤولية عما اتخذته من إجراءات غير دستورية.

وبعيداً عن هذا الخلاف الفقهي، فقد أيد الواقع العملي هذا الاتجاه، إذ أصدرت الحكومة عدة مراسيم بقوانين خلال فترة الحل ومنها ، مرسوم بقانون صادر بتاريخ 24 ديسمبر سنة 1924 يتعلق بتعديل قانون الانتخابات وكذلك المرسوم بقانون الصادر بتاريخ 9 يوليو سنة 1925[1].

أما دستور عام 1930 فقد نصت المادة (41) منه على أن "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب..."

وفي ظل دستور 1956 فقد نصت المادة (41) من هذا الدستور على أن: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله..."

ويتضح لنا من النصين السابقين أن المشرع الدستوري قد حسم الخلاف الفقهي الذي ساد في دستور عام 1923 إذ نص صراحة على حق الحكومة بإصدار لوائح الضرورة خلال فترة الحل.

أما دستور عام 1958 ودستور 1964[2] فإنهما لم يشيرا إلى حالات غياب المجلس التي تبرر إصدار المراسيم، مما أدى إلى اختلاف في تكييف فترة الحل ومدى اعتبارها داخلة في غياب المجلس.

وقد حدث في فرنسا أن أصدرت الحكومة في غيبة البرلمان مراسيم تشريعية اقتضتها الضرورة، فأصدر البرلمان بعد ذلك سلسلة من القوانين في 30 مارس سنة 1915. وفي 3 من أغسطس سنة 1915 وفي 3 من أغسطس سنة 1915 نص فيها على أن هذه المراسيم التشريعية التي صدرت في حالة الضرورة يقرها البرلمان تشريعًا لتصبح لها قوة القانون من تاريخ صدورها فيجاز مرسوم الضرورة بقانون من قوانين الإجازة أو الإقرار. – د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة القضاة، السنة 19، العدد الأول، يناير – يونيو سنة 1986، ص312.

(1) - د. محمد عبد الحميد أبو زيد توازن السلطات ورقابتها، مرجع سابق، حاشية ص23.

(2) - نصت المادة (53) من دستور عام 1958 على: "لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلا في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه في غياب المجلس".

وفي ظل الدستور الحالي لعام 1971 فإن الصياغة جاءت مختلفة عن سابقتها من الدساتير، فقد جاء هذا الدستور بعبارة "غيبة المجلس"، وتدخل فترة الحل ضمن اصطلاح غيبة المجلس، وهذه الفترة محددة طبقاً للمادة (136) من الدستور بمدة ستين يوماً على الأكثر، وهذه الفترة بطبيعة الحال تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء الشعبي على الحل، وهذا التحديد الزمني من شأنه إلزام رئيس الجمهورية بعدم التباطؤ في إصدار قرار الحل بما أن الدستور لم يحدد زمناً معيناً لإصداره على أثر نتيجة الاستفتاء، فإذ تم الاعتداد بتاريخ صدور قرار الحل وليس تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء لأمكن لرئيس الجمهورية إطالة الفترة ما بين المجلس المنحل والمجلس الجديد أي أكبر مدى ممكن(1).

وهذا واضح من سياق المادة السابقة، (ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء).

ونخلص مما سبق إلى نتيجة مفادها أن الفقه الدستوري اتفق على الحالات السابقة التي يكون فيها المجلس غائباً كما صاغته المادة (147) من الدستور، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية قرارات بقوانين في غير الحالات السابقة بالإضافة إلى توافر الظروف الاستثنائية، فإن هذه القرارات تعتبر باطلة ويحكم بعدم دستوريتها.

وبذلك فإن الحالات السابقة الواقعة ضمن القيد الزمني تكاد أن تتطابق مع الحالات التي يجوز إصدار قوانين مؤقتة في الأردن وفقاً لنص المادة (94) من الدستور باستثناء فترة وقف جلسات مجلس الشعب.

- المادة (119) من دستور عام 1964 وردت صياغتها مطابقة لنص المادة (35) من دستور سنة 1958.

(1) - د. فؤاد عبد النبي، المرجع السابق، ص514.

- د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص82.

المطلب الثاني
الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين

أطلق المشرع الدستوري تسمية "القرارات بقوانين" على التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية دون تحديد طبيعة هذه التشريعات من حيث كونها عملاً إداريًا أو تشريعيًا وإنما اكتفى بالوصف السابق ذكره.

وبناءً على ذلك فقد كانت هذه المسألة محل اختلاف، فقد أدلى الفقه الدستوري بدلوه في هذا المضمار من حيث طبيعة هذا النوع من التشريعات التي تصدرها الحكومة. فهل هو عمل ذو طبيعة إدارية أم تشريعية؟

يذهب غالبية الفقه المصري إلى أنه يلزم لتحديد طبيعة القرارات بقوانين التفرقة بين مرحلتين: المرحلة السابقة والمرحلة اللاحقة على عرضها على البرلمان، فهذه القرارات ذات طبيعة إدارية بحتة وتخضع لرقابة القضاء قبل إقرارها من البرلمان إلا أن هذه القرارات بعد إقرارها من البرلمان تتحول من طبيعتها الإدارية إلى التشريعية، وتحوز بذلك الحصانة المقررة للتشريعات العادية بحيث يتعذر معه الطعن بها أمام الجهات القضائية الإدارية، وهذا لا يمنع من إضفاء الرقابة الدستورية عليها(1).

وعلى عكس ما سبق، فإن جانبًا من الفقه قد انتقد هذا التحديد للتفرقة بين طبيعة هذه التشريعات تبعاً لتدخل البرلمان من عدمه، وبذلك فإن هذا الاتجاه يرى أن تلك التشريعات ذات طبيعة واحدة لا تتبدل قبل أو بعد إقرار البرلمان لها وهي الطبيعة الإدارية، فعملية إقرار البرلمان لها لا تغير من طبيعتها شيئًا، فتصديق البرلمان على هذه

(1) - انظر تفصيلاً:
- د. محمود حافظ، القرار الإدراي، مرجع سابق، ص277.
- د. سليمان الطماوي، القرارات الإدراية، ص519.

التشريعات لا يؤدي إلى تغيير طبيعة هذه التشريعات ولا يكسبها صفة القانون، فهو لا يتعدى العمل الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية[1].

ويستند هذا الاتجاه إلى اعتبار أن المعيار الشكلي هو المعيار السائد في مصر لتمييز العمل الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى، وتبعاً لذلك تعتبر هذه اللوائح أعمالاً إدارية لأن الجهة التي قامت بإصدارها هي السلطة التنفيذية رغم تصديق البرلمان عليها، لأن المشرع الدستوري حينما اشترط تصديق البرلمان على لوائح الضرورة لم يقصد أن يرتب على ذلك تغيير طبيعة الأعمال الصادرة من رئيس الجمهورية، وإنما أراد أن يقرر نوعاً من الرقابة السياسية[2].

ورغم وجاهة هذا الرأي، إلا أننا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الأول فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لهذا النوع من التشريعات، ذلك أن إقرار البرلمان لهذه التشريعات يجعلها كأنها صادرة عنه، وبنفس الوقت فإنه لا يعقل أن تظل هذه التشريعات ذات طبيعة إدارية بحيث يجوز الطعن بها بعد مصادقة البرلمان عليها، وإلا ترتب على ذلك ازدواجية في نوعية التشريعات في النظام القانوني للدولة.

ونخلص مما سبق، بأن الفقه المصري لم يتفق حيال مسألة التكييف القانوني للتشريعات التي تصدر طبقاً للمادة (147) من الدستور بعد مصادقتها من البرلمان، وبهذا يختلف مع موقف محكمة العدل العليا الأردنية التي اعتبرت مثل هذا النوع من اللوائح تشريعات محصنة بمجرد صدورها وبعد إقرار البرلمان لها ولا يقبل الطعن بها أمام أية جهة قضائية رغم الانتقادات التي وجهت لهذا الاتجاه.

(1) - د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص96- 99.
(2) - د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص317.

المطلب الثالث
الرقابة على القرارات بقوانين

بما أن الدستور قد خول رئيس الجمهورية تقدير قيام حالة الضرورة، والتي تستلزم اتخاذ تدابير لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية بإصدار قرارات بقوانين، فإن هذا التقدير يخضع لرقابة البرلمان ابتداء، ورغم عدم خضوع هذا النوع من اللوائح لرقابة القضاء بالإلغاء، إلا أن القضاء الدستوري استقر في العديد من أحكامه على إخضاع هذه التشريعات لرقابته للتأكد من صدورها طبقاً لأحكام الدستور والشروط والقيود الدستورية التي تتطلبها المادة (147) من الدستور(1).

وسنتناول دراسة هذه الصور للرقابة في فرعين تباعاً على النحو التالي:

الفرع الأول
الرقابة البرلمانية

وتتمثل هذه الرقابة بضرورة عرض القرارات بقوانين على مجلس الشعب لمناقشتها والتصويت عليها بالرفض أو القبول باعتباره صاحب السلطة الأصلية بالتشريع، وهذا ما جاء في نص المادة (147) من الدستور "... ويجب عرض هذه

---

(1) - اختلف الفقه في تحديد الجهة التي تتولى الرقابة، فهناك من يرى بأن الضرورة التي يقدرها رئيس الجمهورية لإصدار قرارات بقوانين تخضع للرقابة البرلمانية، باعتبار أن توافر حالة الضرورة هو شرط سياسي وليس قانوني تمليه طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك فإن الضرورة يجب أن تخضع فقط لرقابة السلطة التشريعية. انظر في ذلك: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 1، 1976، ص514. عمر حلمي، مرجع سابق، ص459.

- ورأي آخر يرى أن الرقابة البرلمانية وحدها لا تكفي لإعمال رقابة فاعلة ومتكاملة لأن هذا النوع من الرقابة يخضع للاعتبارات السياسية، ولذلك فإنه من اللازم إخضاع حالة الضرورة لرقابة القضاء والبرلمان معًا. انظر: د. محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص269. د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص70.

القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل...".

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية في أحد أحكامها من ضرورة إخضاع لوائح الضرورة الصادرة استناداً إلى المادة (147) لرقابة البرلمان، حيث قضت "أن الجزاء الوارد في الدستور على عدم عرض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة المجلس النيابي لدواعي الضرورة يزيل ما لها من قوة القانون إذا لم تعرض على المجلس"(1).

وعلى ضوء هذا النص، فإننا نلاحظ أن المشرع الدستوري ألزم بعرض هذه القرارات على مجلس الشعب سواء أكان قائماً أم منحلاً لترتيب الأثر القانوني على هذا العرض، وبذلك فإن الدستور قد فرق بين حالتين:

الحالة الأولى: حالة وجود المجلس:

وفي مثل هذه الحالة فإنه يجب دعوة مجلس الشعب للانعقاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها لعرضها عليه، وقد رتب المشرع الدستوري على مخالفة عدم العرض خلال هذه المدة المحددة جزاء وهو زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي. والعرض هنا لا يعني فقط الإيداع لهذه القرارات مكتب المجلس، بل يجب على رئيس المجلس أن يعرضها على الأعضاء لمناقشتها وإبداء الرأي فيها، ولذلك فإنه يجب إيداع نصوص القانون كاملة(2).

---

(1) - المحكمة الدستورية العليا، الحكم الصادر بجلسة 2/5/ 83 في القضية رقم 18 لسنة 1ق دستورية رقم 13، الجزء الثاني، مجموعة الأحكام من أكتوبر 1981 حتى ديسمبر 1983.

(2) - د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص413.

الحالة الثانية: حالة غياب المجلس (وقف جلساته أو حله):

وهذه الحالة تقتضي من رئيس الجمهورية عرض هذه القرارات على المجلس في أول اجتماع يعقده بعد وقف جلساته أو حله، أي خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الإنتخاب، وخلال هذه الفترة يكون على مجلس الشعب الموافقة على هذه اللوائح وإقرارها أو رفضها أو التزام الصمت حيالها، فإذا ما عرضت لوائح الضرورة على مجلس الشعب فإن صلاحيات المجلس لا تتعدى إحدى الفروض التالية:

أولاً: أن يقر المجلس هذه القرارات بقوانين، وهذا الإقرار يضفي على هذه القرارات طبيعة تشريعية، بعدما كانت ذات طبيعة إدارية، وبذلك تتحصن من رقابة الإلغاء أمام القضاء الإداري.

ولكن هل يملك البرلمان حق تعديل بعض بنود هذه القرارات أو يوافق على بعض منها دون البعض الآخر؟

حسمت المادة (16) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الإجابة عن هذا التساؤل. وذلك بأن ألزمت مجلس الشعب بإقرار القرارات بقوانين الصادرة تطبيقاً للمادة (147) أو رفضها كما هي دون إدخال أية تعديلات عليها.

وهذا الحكم من اللائحة الداخلية انتقد على أساس أن البرلمان يستطيع الموافقة أو عدمها على هذه القرارات، فمن باب أولى أن يعدل على هذه القرارات لأن من يملك الأكثر يملك الأقل، كما للبرلمان حق تعديل هذه التشريعات بعد إقرارها وتصبح قانوناً[1].

(1) - د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 671.

ثانياً: عدم عرض هذه القرارات على المجلس خلال المدد التي حددها الدستور. وهنا فإن جزاء عدم القيام بهذا الإجراء هو زوال ما لهذه القرارات من قوة القانون بـأثر رجعي.

ثالثاً: صمت المجلس إزاءها. فإذا عرضت القرارات بقوانين على مجلس الشعب وبقيت مدة زمنية دون أن يرفضها أو يوافق عليها، ما هو أثر ذلك على هذه التشريعات؟

اختلف الفقه الدستوري بصدد الإجابة عن هذا السؤال، فالبعض – وهو الراجح فقهًا وقضاءً - يرى أن هذه التشريعات تبقى محتفظة بقيمتها القانونية مهما طالت مدة صمت المجلس، لأن الدستور لم يحدد فترة زمنية لمجلس الشعب لإبداء رأيه فيها[1].

وهناك من يرى بأن إذا طالت المدة بحيث تجاوزت القدر المعقول على إيداع اللوائح التشريعية دون مناقشتها والتصويت عليها، فإن هذا الفرض يأخذ حكم عدم العرض أساساً على المجلس، وبالتالي فإن هذه اللوائح تفتقد ما لها من قوة القانون حسب الدستور[2].

الفرع الثاني

الرقابة القضائية

علاوة على الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية، فإن للقضاء دوره الهام بإعمال الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات واحترامها للنصوص الدستورية[3].

(1) - د. محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص274.

(2) - د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص107- 108.

(3) - "... أما الرقابة القضائية تنبسط على مشروعية اللائحة التشريعية من حيث استيفائها لشروطها الدستورية فيحكم بصحتها إذا استوفت هذه الشروط، ويحكم بإلغائها إذا لم تستوفِ

فإذا كان الاتجاه الغالب في الفقه يرى بأن هذا النوع من التشريعات يخرج عن رقابة القضاء الإداري بعد مصادقة البرلمان عليها، إلا أن هذه المصادقة لا تحصنها من رقابة القضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الدستورية العليا في إطار اختصاصها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح[1].

ويخضع تقدير الضرورة - سواء بتوافرها من عدمها - للرقابة القضائية، وتمتد لتشمل هذه الرقابة إلى تقدير درجة خطورة هذه الضرورة، وبذلك يتحقق من عدم إساءة إستعمال السلطة[2]. على أن البعض ذهب إلى أن الرقابة القضائية تنحصر فقط في التحقق من توافر حالة الضرورة من عدمها، دون أن تمتد هذه الرقابة إلى تقدير درجة خطورة الضرورة المدعى بها[3].

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 بشأن الأحوال الشخصية، لأنه صدر بمجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها، ولم يكن هناك ضرورة ملحة بشأن إصدار مثل هذا القرار بقانون.

"وحيث أن سن القوانين عمل تشريعي تختص به الهيئة التشريعية التي تتمثل في مجلس الشعب طبقاً للمادة (86) من الدستور، والأصل أن تتولى هذه الهيئة بنفسها سلطة التشريع على مقتضى القواعد الدستورية المقررة في الدستور، إلا أنه نظراً لما قد

مثل هذه الشروط" حكم محكمة القضاء الإداري..... مذكور في: د. فؤاد عبد النبي، مرجع سابق، ص521.

(1) - المادة (175) من الدستور تنص على: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح..." وتنص المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية لعام 1979 على "تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بما يأتي : أولا :الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح".

(2) - د. محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص269.

(3) - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارت الإدراية، مرجع سابق، ص347.

يطرأ في غيبة مجلس الشعب من ظروف توجب سرعة مواجهتها بتدابير لاتحتمل التأخير، فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في تلك الحالات التي يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحويلها إلى ممارسات تشريعية مطلقة، موفقاً بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمان مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها، وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تخويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع على سبيل الاستثناء لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلاً بذلك، من أجل ذلك نص الدستور في الفقرة الأولى من المادة (147) على أنه "اذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ... . وحيث أن المستفاد من هذا النص الدستوري وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية، منها ما تعلق بشروط ممارسته، ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه. فأوجب لأعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقديرها. وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليها للتحقق من قيامها، باعتبارها من الضوابط المقررة من الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات، شأنها في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتها المادة (147) ومن بينها ضرورة عرض القرارات الصادرة استناداً إليها على مجلس الشعب للنظر في إقرارها أو علاج آثارها.

وحيث أنه يتبين من الأعمال التحضرية للقرار بقانون رقم (44) لسنة 1979 المطعون عليه أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة

مجلس الشعب، تتمثل فيما أوردته مذكرته الإيضاحية من "أن القانونين رقم (25) لسنة 1920 ورقم (25) لسنة 1929 الخاصين ببعض أحكام الأصول الشخصية قد مضى على صدورهما قرابة خمسين عاماً طرأ فيها على المجتمع كثير من التغيير المادي والأدبي الذي انعكست آثاره على العلاقات الاجتماعية.

لما كان ذلك، وكانت الأسباب سالفة الذكر، وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجد من تغيرات في نواحي المجتمع وإن جاز أن تندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة، أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى، إلا أنه لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة (147) من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب تفيد أنه لم يطرأ خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (147) المشار إليها، ومن ثم فإن القرار بقانون رقم (44) لسنة 1979، إذ صدر استنادًا إلى هذه المادة، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور"[1].

ويتضح لنا من هذا الحكم الدستوري، أن المحكمة الدستورية قد فرضت رقابتها على توفر الشروط الدستورية لتطبيق المادة (147) من حيث توافر الشروط الملجئة إليها، سواء من حيث توافر القيد الزمني والموضوعي المتمثل بتوفر الضرورة الملجئة أو مدى ملاءمتها للقيام بإصدار مثل هذه التشريعات، وهنا فإن المحكمة الدستورية عندما تحكم بعدم الدستورية لا تلغي هذا القانون ولا تعلن بطلانه وإنما تمنع تطبيقه فقط.

---

(1) - حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ 4 مايو عام 1985، دعوى رقم 29، الموسوعة الدستورية، إعداد، حسام محفوظ، الإسكندرية، 1998 الجزء الأول، ص 462-465

ونخلص مما سبق، بأن القرارات بقوانين تخضع لنوعين من الرقابة، هما الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية وتهدفان معاً إلى التحقق من شروط إصدار مثل هذه التشريعات ورفض ما يخالف الدستور منها.

ولعل الرقابة البرلمانية بمصر قد تطابقت تماماً مع الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس الأمة على القوانين المؤقتة في الأردن، وذلك من حيث الموافقة أو إعلان بطلان هذه التشريعات، والتي تصدر في غيبة البرلمان. وحتى تتحقق الرقابة الفعالة فلابد من منح مجلس الشعب حق التعديل على هذه التشريعات.

أما الرقابة القضائية فقد تختلف من حيث مداها وآثارها عند إعمالها على هذا النوع من التشريعات في كل من النظامين القانونين المصري والأردني. فقد ترددت محكمة العدل بإعمال الرقابة على شرط الضرورة بإعتباره من الشروط التقديرية التي تقدرها فقط السلطة التنفيذية دون أن يخضع هذا الشرط كالشرط الزمني والذي أخضعته المحكمة لرقابتها، إلا أن هذه المحكمة تراجعت عن موقفها بإعلانها في أحد أحكامها إخضاع المحكمة لرقابتها، من حيث توافره ومن حيث ملاءمة هذه الضرورة لإصدار هذه التشريعات لمواجهة الضرورة.

وفي هذا المقام فإننا نتمنى من القضاء الدستوري في مصر والقضاء الإداري في الأردن - والمتمثل بمحكمة العدل العليا - بأن يقوما أثناء ممارستهما الرقابة على هذا النوع من التشريعات بالقضاء ببطلان وإلغاء النص غير الدستوري بحيث لا يظل قائماً لفترة طويلة حتى يتم إلغاءه بالطرق التي يتم بها إلغاء التشريعات عن طريق البرلمان.

المبحث الثاني

مدى جواز إعلان الأحكام العرفية أثناء فترة الحل

نظمت الدساتير المصرية المتعاقبة حق إعلان الأحكام العرفية والتي منحت بموجب هذا التنظيم رئيس الدولة إعلانها بموجب الشرائط الدستورية التي نظمتها نصوص كل دستور.

فقد نصت المادة (45) من دستور 1923 على أن: "للملك أن يعلن الأحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها، فإذا وقع هذا الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة".

وقد خول هذا النص الملك حق إعلان الأحكام العرفية دون أن يوضح أو يحدد المبررات للجوء إلى استخدام هذا الحق أو سلطات رئيس الجمهورية[1] أما أثر البرلمان على استمرار أو إلغاء هذه الأحكام فقد أوجبت النصوص الدستورية ضرورة عرضها عليه فوراً ليبت فيها في حالة انعقاده، أما إذا أعلنت هذه الأحكام في حالة عدم الانعقاد فإن البرلمان يدعى للاجتماع لهذه الغاية.

وهنا فإن المشرع لم يتطرق إلى ممارسة هذه السلطة خلال فترة حل البرلمان أو تأجيل جلساته، مما رتب عليه الفقه بعدم إمكانية إعلان هذه الأحكام خلال هاتين الحالتين لتعذر دعوة البرلمان للاجتماع فوراً لعرض هذه الأحكام عليه[2].

(1) - د. رأفت عودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة العربية، 2003، ص477.

(2) - د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص458.

وفي ظل دستور عام 1956 فقد ورد النص على حالة إعلان الطوارئ في المادة (144) التي نصت على أن: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا كان مجلس الأمة منحلاً عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له".

ويتضح من هذا النص أن رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة إعلان حالة الطوارئ سواء أكان المجلس منعقداً أم منحلاً، شريطة أن يعرض هذا الإعلان على المجلس خلال فترة خمسة عشر يوماً إذا كان المجلس منعقداً أو في أول إجتماع له إذا كان منحلاً.

وفي ظل دستور 1971 فقد نصت المادة (148) منه على أن: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

ومفاد هذا النص أن حق إعلان حالة الطوارئ من الصلاحيات التي أنيطت برئيس الجمهورية، على أن يتم عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً إذا كان المجلس قائماً، أما إذا كان المجلس منحلاً فإنه يجب عرض الإعلان على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وهذا مفاده أن إعلان حالة الطوارئ جائز خلال فترة الحل، ولا ترتب هذه الحالة سوى الالتزام الدستوري بوجوب عرض هذا الإعلان على المجلس في أول اجتماع له. ويملك المجلس حق عدم إقراره لهذا الإعلان وبذلك تنتهي حالة الطوارئ بالإضافة إلى انتهائها في حالة عدم عرضها في المواعيد

الدستورية التي حددتها المادة (148) بالإضافة إلى المادة الثانية من قانون الطوارئ[1] كما أن تحديد الإعلان يجب موافقة مجلس الشعب عليه[2].

وقد رأى البعض بأن هذا التنظيم لإعلان حالة الطوارئ على هذه الصورة تعتريه بعض أوجه القصور، فقد تضمن النص الدستوري السابق انتظار المجلس الجديد المنتخب لحين اجتماعه لأول مرة، وكان الأولى من المشرع الدستوري بأن يدعو المجلس للانعقاد خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ بدلاً من الانتظار لمدة قد تتجاوز ستين يوماً لحين اجتماع المجلس الجديد المنتخب[3] وخلال هذه الفترة تفلت من الرقابة البرلمانية.

ويتفرع عن المسألة مدار البحث، مسألة أخرى تتعلق بانتهاء مدة تمديد إعلان حالة الطوارئ في حالة حل مجلس الشعب ورغبة السلطة التنفيذية بتمديد الإعلان لفترة أخرى.

فإذا كانت السلطة التنفيذية ملزمة بعرض مد إعلان حالة الطورائ على مجلس الشعب في حالة انعقاده قبل نهاية المدة المحددة في الإعلان، أو دعوة المجلس للانعقاد فيما بين أدوار الانعقاد (العطل السنوية) للموافقة على مدها قبل نهاية مدتها، وإلا انتهت حالة الطوارئ بخلاف هذا الإجراء. فإن مد إعلان حالة الطورائ في فترة حل

(1) - ونصت المادة الثانية من قانون الطوارئ المعدلة بقانون رقم (47) لسنة 1972 على أن "..... وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرضه ولم يقره أعتبرت حالة الطوارئ منتهية".
- د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص701.

(2) - انتقد البعض تطبيقات حالة الطوارئ، وذهب القول بأن الحكومة قد أسرفت في إعلان حالة الطوارئ فقد امتدت هذه الحالة لمدة ثلاثة عشر عاماً من سنة 1967 إلى سنة 1980 ثم أعلنت مرة أخرى من تاريخ اغتيال الرئيس أنور السادات في أكتوبر عام 1981 وحتى هذا التاريخ.
انظر، د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص689.

(3) - د. محمد كامل عبيد، مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص235.

مجلس الشعب من المسائل التي أثيرت بين الفقه الدستوري. فالبعض يرى بأنه إذا انتهت فترة الطوارئ في وقت يكون فيه المجلس غير قائم بسبب الحل فإن حالة الطوارئ تنتهي في هذة الحالة[1]. إلا أن البعض رأى بأنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من دعوة المجلس المنحل، أو الذي أوقفت جلساته تمهيداً لحله في دورة غير عادية وفقاً لنص المادة (112) من الدستور[2].

(1) - د. يحيي الجمل، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص216.

(2) - د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص333- 334.

المبحث الثالث

أثر الحل على إنهاء الاختصاصات التفويضية

تعتبر اللوائح التفويضية من أهم الاختصاصات التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (108) من الدستور الحالي، والتي جاء نصها: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

ومن هذا النص تتحدد شروط ممارسة التفويض التشريعي والمتمثلة بوجود الضرورة في الظروف الاستثنائية، وصدور التفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، وعلى أن يكون هذا التفويض مؤقتاً ومحدداً بمدة معينة، بالإضافة إلى ضرورة عرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض[1].

فإذا كانت الاختصاصات التفويضية لرئيس الجمهورية تنتهي بانتهاء الغرض المحدد لمواجهة الموضوع الذي تم منح التفويض لأجله، أو بانتهاء المدة المحددة له، فإن التساؤل الذي يطرح بهذا الصدد: ما هو الأثر الذي يترتب على الاختصاصات التفويضية لرئيس الدولة المفوض بها بموجب المادة السابقة إذا ما تم حل مجلس الشعب الذي فوض رئيس الدولة بإصدار قرارات لها قوة القانون؟

(1) - انظر تفصيلاً في هذه الشروط: د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص184-222.
- هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص336 وما بعدها.

بما أن النص القانوني لم يتطرق إلى الإجابة عن هذا التساؤل خلافاً لما نص عليه الدستور المغربي لعام 1972 في الفصل (44) منه: "يصدر القانون من مجلس النواب بالتفويض..... ولكن للمجلس أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة بمقتضى مراسيم، تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على مجلس النواب بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلس النواب".

وقد حاول الفقه الدستوري الإجابة عن هذا التساؤل برأيين مختلفين:

الرأي الأول:

يرى أصحاب هذا الرأي - وهو الغالب في الفقه- أن الاختصاصات التفويضية المناطة برئيس الجمهورية بموجب قانون التفويض تنتهي حال غياب البرلمان، سواء أكان هذا الغياب بسبب الحل أو انتهاء فصله التشريعي، سواء ورد نص دستوري بخصوص هذه المسألة كما هو الحال في الدستوري المغربي، أو لم يرد في ذلك نص كما هو الحال في الدستور المصري[1].

(1) - د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1979، ص138.

- يقول د. سليمان الطماوي في هذا الصدد: (...... وهذا الحكم منطقي لأن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بالنيابة عن البرلمان، فإذا فقد البرلمان – وهو صاحب الاختصاص الأصيل – سلطاته، يترتب على ذلك منطقياً أن يفقد الوكيل اختصاصاته. ولهذا فإن هذا الحكم المنصوص عليه في الدستور المغربي، يسري بلا نص في دول أخرى) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص82.

ويستند أصحاب هذا الرأي على أساس أن قانون التفويض يعتبر قانونًا معلقًا على شرط فاسخ، وهو انتهاء ولاية البرلمان باعتباره صاحب التفويض، فإذا زالت ولاية المفوض زالت بالتبعية ولاية المفوض إليه فيما فوض فيه من اختصاصات[1].

وبنفس الوقت فإن المادة (108) أوجبت ضرورة عرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب، فإذا كان المجلس منحلاً، فإن التفويض التشريعي قد فقد شرطًا من شروط إصداره، مما يترتب على هذا الوضع انتهاءه.

الرأي الثاني:

يرى أصحاب هذا الرأي أن غياب البرلمان لأي سبب من الأسباب لا يؤثر على ممارسة الاختصاصات التفويضية لرئيس الجمهورية، فتظل هذه الاختصاصات سارية المفعول طوال مدة التفويض التي حددها البرلمان سابقاً، فقانون التفويض كغيره من القوانين الأخرى يبقى ساري المفعول إلى أن يتم إلغاءه بقانون آخر أو ينتهي بانتهاء المدة التي حددها البرلمان[2].

وقد استند أصحاب هذا الرأي على فكرة الوكالة في القانون الخاص، والتي بمقتضاها ينتهي عقد الوكالة في حالة موت الموكل، وهو بذلك يختلف عن وكالة البرلمان عن الأمة، فالبرلمان لا يموت وإنما يتجدد بانتخاب برلمانات أخرى لاحقة والتي تستطيع أن تسحب التفويض التشريعي الذي أصدره البرلمان السابق أو تلغيه. وخلافاً لهذه الحالات فإن التفويض يظل قائماً حتى انتهاء المدة المحددة له، إلا إذا وجد حكماً دستورياً يقضي بخلاف ذلك كما هو الحال في الدستور المغربي[3].

(1) - د. عبد السلام عبد العظيم، مرجع سابق، ص224.
(2) - د. يحيي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص178.
(3) - د. عبد السلام عبد العظيم، مرجع سابق، ص224- 225.

وفي حقيقة الأمر، فإننا نؤيد ما ذهب إليه الرأي الأول الذي يذهب إلى القول بانتهاء وسقوط الاختصاصات التفويضية لرئيس الدولة في حالة غياب البرلمان لأي سبب من الأسباب، ذلك لأن ممارسة هذه الاختصاصات التفويضية تدور عدماً ووجوداً مع وجود البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع الذي قام بتفويض هذه الاختصاصات مؤقتاً إلى رئيس الجمهورية، فأساس التفويض ودستوريته قائم على أساس وجود البرلمان ولو من الناحية الشكلية، ولذلك فإنه لا يقبل أن تمارس مثل هذه الاختصاصات في حالة غياب البرلمان.

الفصل الثاني

مبررات حق الحل وضماناته في الدساتير المقارنة

أقر حق الحل في دساتير الدول البرلمانية باعتباره أهم وسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وللمحافظة على توازنهما باعتباره الحق المقابل للمسؤولية الوزارية. ورغم ذلك فإن استخدامه في الأنظمة السياسية المختلفة كان يقع تحت جملة من الدوافع التي أدت إلى حدوثه، ومع هذه الدوافع فإن الحل يهدف إلى تحقيق عدة وظائف ذات طابع سياسي وأخرى ذات طابع فني.

وبالرغم من هذه المبررات التي تدفع السلطة المختصة إلى إجراء الحل وفقاً للأسباب الموجبة له، فكان لابد من الحد من المغالاة في استخدام حق الحل، وهذا لا يتأتى إلا بالنص على الضوابط التي تكفل عدم إساءة استخدامه، سواء قبل القدوم على إجرائه، أو بعد إجرائه لضمان عدم وقف الحياة النيابية لفترة طويلة.

وبذلك سيتحدد إطار دراستنا في هذا الفصل في موضوعين أساسيين يتعلق أحدهما بمعرفة الأسباب التي قد تدفع السلطة التنفيذية إلى إجراء الحل والأهداف المبتغاة من وراء إجرائه في مبحث أول، أما المبحث الثاني سنختم به هذه الدراسة بالتعرف على الضمانات الدستورية التي أحاطتها الدساتير المقارنة عند استخدام هذا الحق، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: دوافع وأسباب حل المجالس النيابية.

المبحث الثاني: ضمانات الحل وقيوده في الدساتير المقارنة.

المبحث الأول

دوافع وأسباب حل المجالس النيابية

تتعدد الأسباب الموجبة لحل المجالس النيابية والتي يمكن معها رد أغلبها إلى عدة أسباب متنوعة، ومنها احتدام الخلاف بين السلطات الدستورية في الدولة، والرغبة في استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل الهامة، أو بسبب قرب انتهاء مدته الدستورية، أو بسبب التعديل التشريعي.

ولسوف نعرض لهذه الأسباب والدوافع التي تؤدي إلى حل المجالس النيابية في أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الحل بسبب الخلاف بين السلطات الدستورية.

المطلب الثاني: الحل بهدف الرغبة باستطلاع رأي الشعب في بعض المسائل الهامة.

المطلب الثالث: الحل بسبب قرب انتهاء مدة البرلمان الدستورية.

المطلب الرابع: الحل بسبب التعديل التشريعي.

المطلب الأول

الحل بسبب الخلاف بين السلطات الدستورية

يعد الحل أهم الوسائل الرئيسية لوضع حد للخلاف الناشب بين السلطات الدستورية في الدولة، وخاصة في النزاعات الحادة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والناتج عن الاحتكاك الدائم بين هاتين السلطتين في النظام البرلماني.

وتتعدد الصور المختلفة لحالات النزاع بين السلطات الدستورية لتتعدى الخلاف بين السلطتين إلى حالة النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، بالإضافة إلى حالة الخلاف بين مجلسي البرلمان، وسنوضح هذه الصور في ثلاثة أفرع تباعًا على النحو التالي:

الفرع الأول

النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان

يعد النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان (الحل الرئاسي) أحد الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان، بسبب الاختلاف حول مسألة معينة يرى معها رئيس الدولة بأن الشعب يؤيد وجهة نظره حول موضوع النزاع.

ومثل هذا الخلاف لا يتصور حدوثه إلا بعد احتدام الخلاف أصلاً بين رئيس الدولة والوزارة المؤيدة بأغلبية برلمانية، مما يؤدي بطبيعة الحال ابتداءً إلى قيام رئيس الدولة بإعاقة عمل الوزارة، وهذا قد يؤدي إلى تقديم الوزارة استقالتها وتعيين وزارة جديدة[1]. وفي هذه الحالة فإن البرلمان سيرفض منح الثقة للوزارة الجديدة، وتبعاً لذلك سينشأ نزاع بين رئيس الدولة والوزارة من جهة، والبرلمان من جهة أخرى، وفي هذه الحالة فإن رئيس الدولة إما عليه الخضوع لإرادة الأغلبية البرلمانية وتقديم استقالته ، أو حل البرلمان لعرض النزاع على الشعب من خلال الانتخابات النيابية.

وقد وجد لهذه الصورة من صور النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان تطبيقاً في روسيا عام 1993، فعلى إثر تفكك الاتحاد السوفييتي قام الرئيس الروسي بوريس يلتسين "B. El Tsine" بإصلاحات دستورية تتعلق بالأوضاع الاقتصادية والسياسية، والتي كانت محل تأييد من الشعب الروسي في استفتاء أبريل عام 1993، وبنفس الوقت لم تحظ هذه المقترحات بالإصلاحات قبولاً من البرلمان الروسي، وعمل متعمداً على تأخير إصدار الدستور الجديد الذي يحمل في طياته تلك الإصلاحات المقترحة، فما

(1) - د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مرجع سابق، ص204 – 205.

كان أمام الرئيس إلا حل البرلمان وتحديد يومي 11، 12 ديسمبر سنة 1993 موعداً لإجراء انتخابات للبرلمان الجديد، وكان الحل يهدف إلى إيجاد أغلبية برلمانية تؤيد إصلاحاته المقترحة[1].

الفرع الثاني

الخلاف بين الحكومة والبرلمان

يعد الخلاف بين الحكومة والمجالس النيابية من أهم الأسباب وأكثرها تطبيقاً من بين صور النزاع بين السلطات الدستورية، والتي تؤدي إلى حل هذه المجالس، وعادة ما يحدث مثل هذه الخلاف حول مسألة هامة بحيث يتخذ البرلمان موقفاً مخالفاً لموقف الحكومة إزاءها، وعلى أثر تعنتهما – كل لموقفه – لا تجد الحكومة منفداً إلا بحل البرلمان وإجراء الانتخابات لمعرفة رأي الشعب إزاء هذه المسألة.

وترتيباً على ما سبق، فإن بعض الدساتير نصت صراحة على حالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان كأحد أسباب الحل، ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي لعام 1946 في المادة (51) منه والتي نصت على أنه "إذا حدثت خلال ثمانية عشر شهراً أزمتان وزاريتان وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادتين (49، 50) فإن حل الجمعية الوطنية يمكن أن يتقرر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية"[2].

---

(1) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص216.

(2) - المادة (49) نصت على أن: "مسألة الثقة لا يمكن أن تطرح إلا بعد مداولات في مجلس الوزراء ولا يمكن أن تتم إلا بواسطة رئيس المجلس والتصويت على الثقة لا يمكن أن يتم إلا بواسطة رئيس المجلس والتصويت على الثقة لا يمكن أن يتم إلا بعد يوم كامل من إيداعها لدى الجمعية ولا يمكن رفض الثقة بالوزارة إلا بالأغلبية المطلقة لنواب الجمعية، وهذا الرفض يؤدي إلى الاستقالة الجماعية".

- نصت المادة (50) من الدستور الفرنسي لعام 1946 على أن: "التصويت من قبل الجمعية الوطنية على الاقتراح بتوجيه اللوم إلى الحكومة يؤدي إلى الاستقالة الجماعية لها، والتصويت لا يمكن أن يتم إلا بعد مرور يوم كامل من إيداع الاقتراح، حيث يتم الاقتراح عليه، والاقتراح بلوم الحكومة لا يمكن تبنيه إلا بالأغلبية المطلقة بالبرلمان".

ونجد تطبيقاً آخر للنص على حالة الخلاف بين مجلس الأمة والوزارة كأحد أسباب الحل في المادة (102) من الدستور الكويتي الصادر عام 1962 والتي نصت على أن "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة".

وهذه المادة تعالج حالة الخلاف ما بين مجلس الأمة ورئيس مجلس الوزراء، ولإنهاء مثل هذا الخلاف فإن رئيس الدولة يقدر حالة إقالة الوزارة وتعيين حكومة جديدة أو حل مجلس الأمة، وإذا تم هذا الحل وقرر المجلس المنتخب الجديد بأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فإن هذا يعتبر معتزلاً لمنصبه بحكم القانون ويتم تشكيل حكومة أخرى.

كما نظمت المادة (127) من الدستور المصري حالة النزاع بين مجلس الشعب والحكومة بناءً على طلب عشرة أعضاء من مجلس الشعب بإقرار مسئولية رئيس الوزراء بعد استجواب الحكومة، والدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية بعرض هذا النزاع على الشعب للاستفتاء عليه، والنتائج المترتبة على هذا الاستفتاء من حيث حل المجلس إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة، أو إقالة الحكومة إذا كان الاستفتاء مؤيدًا للمجلس.

ويستفاد من الأحكام الدستورية السابقة أن المشرع الدستوري قد حرص على تنظيم حالة الخلاف بين الحكومات وبين المجالس النيابية، والتي تؤدي في نهاية

- د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص163

المطاف إلى حل تلك المجالس، والهدف من هذا التنظيم في رأينا هو بيان الحالات المحددة – أوجه الخلاف – بين هاتين السلطتين، والتي يؤدي عدم الاتفاق حولها إلى إجراء حل المجالس النيابية، فهي في الدستور الفرنسي لعام 1946 حدوث أزمتان وزاريتان، وفي الدستور الكويتي لعام 1962 عدم إبداء تعاون مجلس الأمة مع الوزارة المشكلة، وفي الدستور المصري حول موضوع مسؤولية رئيس الوزراء.

والهدف الذي ابتغاه المشرع الدستوري من إقرار هذه الإجراءات هو الحفاظ على الاستقرار الوزاري، وبنفس الوقت جعل من استخدام الحل في هذه النصوص أمراً قد يكون من المتعذر استعماله نظراً للشروط والإجراءات المعقدة والواجب اتباعها في هذا الشأن[1]. والواقع العملي يؤكد ذلك، إذ لم تكن هناك سابقة دستورية لحل مجلس الشعب المصري استناداً إلى المادة (127) منه.

ورغم عدم تنظيم حالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان في الدستور الأردني، كأحد أسباب الحل، إلا أن الملاحظ بشأن الممارسات العملية لاستخدام هذا الحق أن غالبية هذه الممارسات حدثت بسبب الخلاف بين البرلمان والحكومة، ومن هذه التطبيقات حل المجلس النيابي الثالث بتاريخ 1954/6/22، وكذلك حل المجلس النيابي الرابع بتاريخ 26 حزيران 1956[2].

ونجد تطبيقاً لوظيفة الحل في حسم النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان عدة تطبيقات في بعض النظم الدستورية المختلفة ومنها إنجلترا، ونذكر منها الحل عام 1909، فقد وقع الحل مرتين في هذا العام ولنفس السبب، فعندما تقدمت الحكومة بمشروع قانون الميزانية والمتضمن لإصلاح مالي هام Bill، والذي يهدف إلى محاربة الاستقراطية في إنجلترا، ولم يحظ هذا المشروع بقبول مجلس اللوردات وبعض أعضاء مجلس العموم وامتناعهم عن التصويت على هذا القانون.

---

(1) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص164.

(2) - راجع التطبيقات لممارسة حق الحل في القسم الأول من هذه الرسالة.

وفي مصر فقد حل مجلس النواب في العهد الملكي بسبب الخلاف بينه والحكومة ، ونذكر في هذا المقام الحل الذي وقع في 23 مارس سنة 1925 بسبب اختيار سعد زغلول رئيساً للمجلس وشخصين آخرين من حزب الوفد وكلاء للمجلس، وبسبب روح العداء وعدم إمكانية التعاون بين الوزارة والمجلس، فقد قدم رئيس الوزراء استقالته، فرفض الملك استقالة الوزارة كما كانت تقتضي الأصول الدستورية، وأصدر مرسوماً يقضي بحل البرلمان مخالفاً بذلك المادة (88) من الدستور والتي تنص على عدم جواز حل البرلمان مرتين لنفس السبب، مصراً على أن لا يتولي شؤون الدولة إلا من يخلصون له وحده... ولو على جثة الدستور(1).

ولعل التساؤل الذي يبرز في هذا الخصوص، ما هو طبيعة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي من شأنه حل المجلس النيابي؟ وبعبارة أخرى، هل كل خلاف مهما كانت درجته من شأنه أن يؤدي إلى حل المجالس النيابية؟

من المعروف أن طبيعة العمل البرلماني وخاصة فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الحكومة وسياساتها العامة قد تؤدي إلى مناقشات حادة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، للدفاع عن وجهات النظر المختلفة لكل منهما حول المسألة مثار البحث والمناقشة، وهو أمر قد يحدث في كثير من الأحيان. ويرينا واقع العمل البرلماني أن اختلاف الآراء بين أعضاء المجلس النيابي والحكومة وتبادل الاتهامات الكلامية الحادة لا يؤدي بطبيعة الحال إلى حل المجلس النيابي إلا إذا وصل الخلاف إلى درجة كبيرة من الخصومة وانعكس ذلك على عرقلة عمل السلطات.

ويرى د. الطماوي في هذا الخصوص أنه "... يجب أن نفرق بين المسؤولية السياسية بمعناها الفني وبإجراءاتها المتعددة وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين، فهذا الخلاف لابد منه بل إنه مطلوب حتى تتبلور الاتجاهات العامة

(1) - جاكوب لاندور الحياة النيابية والأحزاب السياسية في مصر من 1866- 1952، ترجمة وتعليق، سامي الليثي، مكتبة مدبولي، القاهرة، ص184.

وتظهرالحقيقة من خلال الاحتكاك وبلورة وجهات النظر المختلفة، فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون رفضه البرلمان أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الوزارة تنفيذها، فليس من شأن ذلك أن يؤدي إلى استقالة الوزارة، وإنما يتعين استقالة الوزارة إذا اعتبر البرلمان والحكومة أن المسألة موضوع الخلاف، مسألة سياسية هامة وبمثابة محك للثقة بالوزارة[1].

وبذلك فإنه لا يوجد معيار محدد لتحديد نوعية الخلاف الذي من شأنه أن يؤدي عند وقوعه إلى حل البرلمان، فنوعية الخلاف الذي يؤدي إلى الحل تعتمد بالدرجة الأولى على أهمية وخطورة الموضوع محل الخلاف ومواقف كل طرف من الأطراف حيال هذه المسألة.

الفرع الثالث

الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان

بادئ ذي بدء، نستطيع القول بأن مثل هذا الخلاف المؤدي إلى حل المجالس النيابية لا يمكن تصوره إلا في ظل الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام ازدواجية السلطة التشريعية بحيث يتفرع عنها مجلسان.

ونرى بهذا الخصوص بأن النزاع القائم بين مجلسي البرلمان قد لا يحدث في الواقع العملي إلا إذا أقرت لهذه المجالس اختصاصات متساوية سواء أكانت تشريعية أم رقابية، بحيث يؤدي هذا التداخل إلى وجود نزاع بينهما، وبذلك يتراءى للسلطة التنفيذية أن السبيل إلى الخروج من هذا المأزق هو حلهما معاً أو حل أحدهما طبقاً لما ينص عليه الدستور، وإجراء انتخابات برلمانية جديدة لمعرفة أي من المجلسين أثقل عند الشعب من الآخر.

---

(1) - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص569.

ومن الدساتير التي اعتنقت مثل هذا النظام الدستور الدنماركي الصادر عام 1915 ودستور الاتحاد السوفيتي الصادر سنة 1936[1]. فقد تضمن الدستور الدنماركي في المادة (22) منه أنه: "لا يجوز للملك حل الفلولكينج ويطبق القواعد التالية على حل اللاتدستينج حينما يتبنى الفلولكينج مشروع قانون يرسله إلى اللاتدستينج خلال مدة ثلاثة شهور على الأقل - قبل نهاية دور الانعقاد - وحينما لا يتبنى هذا المشروع ولا يصل المجلسين قط إلى تبنيه في عبارة مماثلة - وذلك بعد تشكيل لجنة من عدد مساو من المجلسين تقوم بإيداع تقرير عن هذا المشروع - فإذا قام الفوليكينج بعد ذلك بتبنى نفس المشروع دون تغيير وذلك على إثر انتخابه لفصل تشريعي جديد، وقام بتبنيه خلال دور الانعقاد العادي وإرساله إلى اللاتدستينج خلال المدة المشار إليها، فإنه يجوز للملك إذا لم يتم الاتفاق بين المجلسين أن يحل اللاتدستيج"[2].

أما دستور الاتحاد السوفيتي الصادر سنة 1936 فقد خولت المادة (47) منه في حالة الخلاف بين مجلسي السوفييت الأعلى - والذي يتكون من مجلس السوفييت الاتحادي ومجلس السوفييت القومي – بأن يعرض هذا الخلاف على نخبة محايدة، فإن تعذر حل مثل هذا الخلاف فإنه يعرض مرة أخرى على المجلسين، وفي حالة تعذر الوصول إلى تسوية هذا النزاع فإن رئيس الدولة يحل مجلس السوفييت الأعلى ويحدد موعداً لإجراء الانتخابات الجديدة.

---

(1) - أخذ الدستور الاسترالي الصادر سنة 1900 في المادة (57) منه والتي أجازت للحاكم العام حق حل مجلس البرلمان في حالة تبني مجلس النواب مشروع قانون رفضه مجلس الشيوخ مرتين متتابعتين خلال فترة ثلاثة أشهر، أو في إدخاله لبعض التعديلات على مشروع القانون لا يقبلها مجلس النواب، إلا أن هذا الحل محظور خلال الستة أشهر كمدة تشريعية أخيرة لمجلس النواب. .
SAWER, The Australian Constitution, Canberra, 1975, P. 106

(2) - علي عبد العال سيد، مرجع سابق، ص113.

ومن خلال استعراض الأحكام الخاصة بتنظيم حق الحل وممارسته في الدستورين الأردني والمصري، فإننا لا نجد تنظيماً دستورياً لهذا الدافع والذي يقع بين مجلسي البرلمان، كما أن الممارسات العملية لحق الحل لم يكن الخلاف بين أحد هذه المجالس مع الآخر سبباً لوقوع أحد منها. ويرجع السبب برأينا إلى أن عدم ممارسة اختصاصات مشتركة بين مجلسي الشعب والشورى سواء تعلقت هذه الاختصاصات بالعمل التشريعي أو الرقابي مما يقلل معه من إمكانية نشوب الخلافات بين المجلسين والتي من شأنها احتدام النزاع بين المجلسين.

وفي الأردن فإن جعل الدستور اختصاصاً مشتركاً لمجلس الأعيان والنواب في عملية إصدار القوانين، إلا أنه في حالة الخلاف بين هذين المجلسين حول إقرار مشروع أي قانون مرتين، فإنه يمكن تسوية مثل هذا الخلاف بعقد جلسة مشتركة بين المجلسين لبحث المواد القانونية محل الخلاف، وإذا تعذر حل مثل هذا الخلاف فإن مشروع القانون لا يعرض مرة أخرى في دورة الانعقاد ذاتها [1].

المطلب الثاني

الحل بهدف الرغبة باستطلاع رأي الشعب في بعض المسائل الهامة

قد تطرأ بعض المسائل الهامة في حياة الدولة تستلزم الرجوع إلى الناخبين لمعرفة رأيهم الحقيقي حول هذه المسائل، خاصة إذ كانت اتجاهات الرأي العام على النقيض من رأي ممثليهم في المجالس النيابية، فيكون الحل هو خير وسيلة لاستطلاع رأي الشعب حول المسائل الهامة التي تمس المصالح الأساسية للمجتمع، فهذا الحل يقوم مقام الاستفتاء بخصوص ذلك[2].

(1) - انظر المادة (192) من الدستور الأردني لعام 1952م.

(2) - يعلق د. الطماوي على هذه الوسيلة بقوله:

"والملاحظ أن الدول التي تلجأ إلى هذه الطريقة هي الدول التي ترفض الأخذ بمظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة، لاسيما الاستفتاء. ذلك أن استفتاء الشعب مباشرة في هذه الأمور الهامة

ولقد كان لوظيفة الحل بغرض استطلاع رأي الشعب تطبيقات واسعة ومتعددة في التاريخ الدستوري البريطاني وخاصة في القرن التاسع عشر، ومن أمثلة ذلك الحل الواقع عام 1841 والذي كان يهدف إلى الاستفتاء حول حرية التجارة، والحل الواقع عام 1859 للاستفتاء على مسألة الإصلاح البرلماني، وكذلك الحل الواقع عام 1868 الذي تعلق بمسألة فصل الكنيسة عن الدولة في أيرلندا، فقد قام رئيس الوزراء – دزرائيلي – بنصح الملكة بحل البرلمان عندما حظرت الحكومة ثقة البرلمان بأغلبية 330 صوتاً ضد 265 صوت أثناء مناقشة موقف الحكومة من مسألة الفصل الكنيسي.

وتطبيقاً لهذا الواقع فقد تم حَل مجلس الشعب المصري في 1979/4/19 لاستطلاع الرأي العام في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل بعد أن انقسم الرأي العام بين مؤيد ومعارض بشأنها، وقد فسر البعض بأن وراء الهدف المعلن هذا سبب آخر وهو رغبة رئيس الجمهورية التخلص من بعض أعضاء مجلس الشعب الرافضين للمعاهدة[1].

أمعن في الكشف عن رأي الشعب ولكن الدول النيابية المؤمنة بالطابع النيابي الخالص، وعلى رأسها إنجلترا تستعيض عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة بالالتجاء إلى حل البرلمان، ولو كانت الوزارة طالبة الحل أغلبية في المجلس. وهذا ما لجأت إليه إنجلترا بكثرة، ولاسيما في أعقاب الحرب العالمية الثانية، حتى أطلق على النظام فيها تسمية جديدة هي "النظام نصف أو شبه المباشر" د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص526.

(1) - على عبد العال، المرجع السابق، ص130 .

المطلب الثالث

حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته الدستورية

قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان قبل انتهاء الفصل التشريعي المحدد دستورياً للمجالس النيابية، وذلك لتفادي الآثار السلبية التي تحدث مع قرب انتهاء هذه المدة، بسبب تعمد تلك المجالس بإصدار تشريعات لا تتفق والصالح العام[1]، أو السعي لإرضاء جموع الناخبين بإصدار قرارات ليس من شأنها تحقيق المنفعة العامة، وإنما أقرب إلى المصالح الشخصية.

ويضرب الفقه الدستوري بعض الأمثلة من التاريخ الدستوري البريطاني على مثل هذا الدافع، كالحل الواقع في أعوام 1918، 1945، 1959، 1964، وإن كان السبب المعلن للحل في الحالات السابقة لا يشير إلى قرب انتهاء مدته، وإنما جرى العرف على تضمين قرار الحل أسباباً أخرى[2].

كذلك حل البرلمان في الأعوام 1923، 1931، 1951 لأسباب سياسية قبل تمام الفصل التشريعي بمدة طويلة، مما أمكن معه القول باستحالة إتمام البرلمان البريطاني فصله التشريعي والمحدد بخمس سنوات بموجب قانون سنة 1911 (The Parliament Act).

وقد شهد النظام الدستوري الأردني عدة تطبيقات على هذه الحالة، ونذكر منها في هذا المقام، حل مجلس النواب الحادي عشر بتاريخ 1993/10/4، فقد حل هذا المجلس قبل نهاية فصله التشريعي بمدة أربعة أشهر، وكان تبرير الحكومة بشأن هذا الحل هو إجراء الانتخابات العامة للمجلس النيابي القادم – الثاني عشر – وفقاً

---

(1) - د. بشير علي باز، المرجع السابق، ص71.
- د. خالد عباس، المرجع السابق، ص171.

(2) - علي عبد العال، المرجع السابق، ص174.
-Jennings, Cabinet Government, Op. Cit., P.416

لنص الفقرة الثانية من المادة (68) والتي تنص على أن: "يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس...".

كما أنه من المتعذر خلال هذه الفترة عقد دورة استثنائية لمجلس الأمة، ولا يعقل أن يخوض أعضاء المجلس النيابي الانتخابات الجديدة وهم يتمتعون بالصفة النيابية والتي قد تؤثر على نزاهة الانتخابات.

المطلب الرابع
الحل بسبب التعديل التشريعي

تطرأ بعض الظروف في الدولة من شأنها الحث على إجراء بعض التعديلات سواء في الدساتير أو في التشريعات الأخرى، مما يتطلب - ابتداءً - إجراء حل المجالس النيابية تمهيداً لإجراء هذه التعديلات، سواء كانت متعلقة بالدستور أو بقوانين الانتخاب السائدة.

وفيما يتعلق بالحل فإنه عادة ما يتم إجراؤه في بعض الأنظمة السياسية بعد الإعلان عن إجراء تعديل دستوري، وذلك من أجل إيجاد أغلبية برلمانية تتولى مهمة هذا التعديل. وقد أخذ الدستور الأسباني الصادر عام 1978 في الفقرة الأولى من المادة (168) والتي توجب حل البرلمان في حالة الاقتراح بالتعديل الجزئي أو الكلي لبعض أحكام الدستور، والمتعلقة بالوضع العام للدولة أو تنظيم الحقوق الأساسية والحريات العامة، أو المواد المتعلقة بالتاج، على أن تتم الموافقة على هذا الاقتراح بالتعديل بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس البرلمان [1].

---

(1) - يطلق على هذا النوع من الحل: "الحل بقوة القانون". راجع في ذلك: د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص78.

ويعكس الواقع التطبيقي في الدستور المصري في هذا المجال بأنه تم حل المجلس النيابي لأكثر من مرة بسبب التغيير في نظام الانتخاب. فقد قامت وزارة إسماعيل صدقي بحل مجلس النواب في 22 أكتوبر 1930 وإلغاء دستور عام 1923 وإعلان دستور جديد وتغيير النظام الانتخابي السائد من نظام انتخاب مباشر إلى نظام انتخاب على درجتين.

ومن الأمثلة الأخرى التي يمكن ذكرها في هذا المجال، الحل الذي وقع في عام 1987 بسبب التغيير في نظام الانتخاب والتحول من نظام الانتخاب الفردي وتبني نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية، كذلك هناك الحل الواقع بتاريخ 1990 والذي تقرر بعد إجرائه تغيير النظام الانتخابي لمجلس الشعب من نظام القائمة الحزبية، إلى نظام الانتخاب الفردي.

ولم يخل النظام الدستوري الأردني كذلك من بعض التطبيقات في هذا الشأن، ومنها الحل الواقع بتاريخ 1950/1/1 بسبب تعديل قانون الانتخاب ليشمل 20 نائباً من الضفة الغربية بعد وحدة الضفتين، مما استدعى معه إجراء تعديل على قانون الانتخابات ليشمل منطقة الضفة الغربية.

ونرى: بعد أن انتهينا من استعراض الدوافع الرئيسية التي تؤدي بمجملها إلى قيام السلطة التنفيذية بحل المجالس النيابية، فإن ما يمكن قوله في هذا المجال بأن هذه الدوافع هي الأسباب الظاهرة والمعلنة والتي بتوافر أحدها يتم حل المجالس النيابية في الدساتير المقارنة. وبنفس الوقت نرى بأن هذه الدوافع قد تكون هي الظاهرة للعيان والتي تعلن بموجبها وتستند عليها السلطة التنفيذية لحل المجالس، إلا أنه قد تكمن أسباب أخرى خفية تقدرها السلطة المختصة بالحل، أو قد يكون هناك عدة دوافع قد تجتمع معاً وتؤدي إلى حل المجالس النيابية، مما لا يمكن معه تحديد الأسباب التي تؤدي إلى حل تلك المجالس، إذ تتداخل تلك الأسباب مع عوامل أخرى مما يجعل تحديد السبب الرئيسي للحل أمراً في غاية الصعوبة.

وباستقراء استخدامات حق الحل المتعددة في الدستور الأردني نجدها في الغالب الأعم تم ممارستها بناءً على حالة الخلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والممثلة بمجلس النواب أمام الحكومة ، أو بناءً على ظروف حتمت إجراء الحل، إلا أن بعض هذه الممارسات قد أجريت بناءً على أسباب أخرى بسبب عدم مجاراة مجلس النواب لرغبات وتوجهات السلطة في بعض المسائل الهامة.

المبحث الثاني

ضمانات الحل وقيوده في الدساتير المقارنة

تحرص كافة الدساتير في الأنظمة الدستورية المقارنة على تضمين نصوص دساتيرها وإحاطتها ببعض الضمانات والقيود التي قد تمنع من إساءة استعمالها من قبل السلطة المختصة بالحل، فهذه الضمانات والقيود تضع أمام السلطة عائقاً للحيلولة دون العبث بحياة البرلمان لأبسط الأسباب، لكي لا يتحول هذا الحق المخول لها أداة طيعة في يد السلطة التنفيذية تستخدمه متى تشاء وفي الأحوال التي ترتئيها.

فحق الحل يحتاج إلى بعض الضمانات الدستورية، بحيث لا تستطيع الحكومة أن تلجأ إليه إلا في الحالات المحددة بالدستور، ووفقاً للدوافع التي تبرره، وإلا اختل التوازن بين السلطات وطغت بذلك السلطة التنفيذية على كافة الاختصاصات المختلفة في الدولة، مما ينعكس على انعدام الرقابة على أعمالها.

وباستقراء أحكام الدساتير المختلفة، يلاحظ أن الضمانات الواردة بهذه الدساتير قد لا يحتويها الدستور الواحد، فلكل تنظيم دستوري قيوده وضماناته المتعلقة بالحل الذي انفرد به دون غيره من الدساتير، وسندرس هذه الضمانات والقيود الواردة على الحل في خمسة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: عدم جواز استعمال حق الحل خلال فترات زمنية محددة.

المطلب الثاني: استشارة جهة معينة قبل الحل.

المطلب الثالث: ضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل الحل.

المطلب الرابع: عدم تكرار الحل لذات السبب.

المطلب الخامس: استقالة الوزارة الموقعة على قرار الحل.

المطلب الأول

عدم جواز استعمال حق الحل خلال فترات معينة

ارتأت بعض الدساتير وجوب تضمين نصوصها بعض الأحكام التي تحظر إجراء الحل خلال فترات زمنية محددة، فقد يتعلق هذا الحظر بعدم جواز الحل إلا بعد فوات مدة محددة من انتخابها، أو خلال حدوث ظروف استثنائية تحتم انعقاد البرلمان لطبيعة هذه الظروف الطارئة.

وتضفي هذه القيود على المجالس النيابية حصانة، وتصبح غير قابلة للحل خلال هذه الفترات، خلافاً للقواعد العامة التي تحدد إطار العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي بمقتضاها تستطيع السلطة التنفيذية حل البرلمان خلال الفصل التشريعي للمجلس النيابي.

وسوف نتناول توضيح حالات الحظر في الأنظمة الدستورية المقارنة في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

عدم جواز الحل قبل فوات مدة معينة من انتخاب المجالس النيابية

وقد ورد هذا القيد في عدة دساتير عربية[1]. ومنها الدستور المغربي الصادر سنة 1962 في المادة (79) والتي نصت على أن: "إذا وقع حل مجلس النواب فلا يجوز حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد".

---

(1) - تضمن الدستور السوري الصادر سنة 1950 نصاً يمنع الحكومة من حل مجلس النواب قبل مضي ثمانية عشر شهراً من تاريخ انتخابه. وعلق د. الطماوي على ذلك بقوله:" إن فترة ثمانية عشر شهراً والتي يحرم خلالها حل مجلس النواب فترة طويلة بحيث تجعل الحكومة ورئيس الدولة تحت رحمة البرلمان خلال هذه الفترة". د سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص513.

والدستور السوداني الصادر عام 1973 فقد تضمن نصاً يقيد إستعمال حق الحل خلال السنة التي تلي انتخابات المجلس المنحل، ونصت عليه المادة (101) منه: "ولا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس خلال سنة من تاريخ انتخابه".

ويتضح لنا من خلال هذه النصوص أن المدة المحددة دستورياً، والتي لا يجوز استعمال حق الحل خلالها، من شأنه إفساح المجال للهيئة التشريعية بأن تمارس اختصاصاتها بحرية مطلقة دون التخوف من شبح استعمال الحل مرة أخرى من قبل الحكومة، وبنفس الوقت فإن هذا القيد يضع حداً للحكومة كي لا تتمادى في استعمال هذا الحق، ولا تحاول الإقدام على حل البرلمان قبل أن يبلغ الأجل المحدد دستورياً[1] ولذلك فإنه لا يتحقق مع هذه الضمانة البرلمانات قصيرة العمر.

ومن الدساتير الأجنبية التي وضعت حداً أدنى لبقاء المجالس النيابي الدستور الأسباني الصادر عام 1978 في الفقرة الثالثة من المادة (115) والتي حظرت إجراء حل جديد خلال عام من الحل السابق. إلا أن المادة (99) الفقرة الخامسة أوردت استثناء على هذه القاعدة في حالة فشل المرشح من قبل الكونغرس برئاسة الوزارة خلال فترة شهرين لتشيكل الحكومة بعد فشل المرشح الأول من قبل الملك في إجراء هذا التشكيل خلال نفس المدة[2].

وفي تقديرنا نرى أن هذه الضمانة تكفل استمرارية انعقاد البرلمان طوال هذه الفترة والقيام بمهامه التشريعية والرقابية دون أي تخوف من شبح إجراء الحل، وبذلك تكون هذه الضمانة الهامة بمثابة جدار لحماية المجالس النيابية ويتحقق معها الاستقراء التشريعي، حتى يزول مفعول هذه الضمانة بانتهاء أجلها المحدد في الدستور.

---

(1) - د. صبحي عبده سعيد، السلطة في المجتمع الاشتراكي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980، ص354- 355.

(2) - علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص150.

وقد خلا الدستور الأردني ونظيره المصري من هذه الضمانة الهامة، وهنا فإننا نهيب بالمشرعين الدستوريين في هذين البلدين تضمين دساتيرها نصًا يقضي بالأخذ بضمانة القيد الزمني المعقول والذي لا يجيز للسلطة المختصة حل المجالس النيابية إلا بعد فوات هذه المدة التي قد تكون سنة على الأقل من تاريخ انتخابها.

الفرع الثاني

عدم جواز الحل خلال الظروف الاستثنائية

أحاطت بعض الدساتير نصوصها ببعض الأحكام الخاصة لمواجهة الظروف الاستثنائية باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف التي تقتضيها حالة الضرورة، ومن هذه الدساتير الدستورين المصري والفرنسي في المادة (74) من الدستور المصري[1] والمادة (16) من الدستور الفرنسي لعام 1958، والتي نصت على أن:

"إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي البرلمان، والمجلس الدستوري ويوجه الرئيس بيانًا إلى الشعب ويخطره فيه بهذه الإجراءات، على أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة

(1) - تنص المادة (74) من الدستور المصري لعام 1971 على أن: "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها". كذلك جاء في الفصل (35) من الدستور المغربي لعام 1972 " إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو إذا وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية فيمكن للملك أن يعلن حالة الإستثناء بظهير شريف بعد استشارة رئيس مجلس النواب وتوجيه خطاب إلى الأمة....".

الدستورية في أقل مدة ممكنة من مباشرة وظائفها، ثم يؤخذ رأي المجلس الدستوري إزاء تلك الإجراءات".

ويجتمع البرلمان بقوة القانون في تلك الظروف، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته السلطات الاستثنائية(1).

ويتضح لنا من المادة السابقة أنها وضعت تنظيماً دستورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية والمتمثلة بوجود خطر جسيم وحال يهدد أنظمة الجمهورية، أو استقلال الوطن، أو سلامة أراضيه، أو تنفيذ تعهداته الدولية، والذي يترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية(2). وذلك بمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية وذلك لتمكين السلطات العامة من أداء مهامها بصورة طبيعية وعلى الوجه الأكمل، ويتفق غالبية الفقه والقضاء الفرنسي على اعتبار القرارات الخاصة والمتعلقة باللجوء للمادة (16) من الدستور من أعمال السيادة وترتيباً

(1) - انظر تفصيلاً حول شرح هذه المادة:
- BERLIA: application de l'article 16 de la constitution de 1985 et les Rap prots entre le parlement et le gouvernement R.D.P. 1961 T2 P.1029.
- M .Voisset, L'article 16 de la Constitution du 4 octobre de 1958 , thése Paris, 1969.
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص113- 212.
- د. يحيي الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص125- 140.
- وجدي ثابت غربيال، المرجع السابق، ص95- 384.
- د. محمد شريف عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1979، ص50 وما بعدها.

(2) - يجمع الفقه الدستوري الفرنسي والمصري على أن مفهوم السلطات العامة تنصرف إلى الأشخاص والهيئات التالية: رئيس الدولة، والحكومة، والبرلمان، والسلطات القضائية، أما المجلس الدستوري، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. فهما وإن كانا من السلطات الدستورية إلا أنهما ليسا من السلطات العامة.
- راجع:
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص230.
- د. يحيي الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص142.

على ذلك فإنها لا تخضع لرقابة القضاء بالإضافة إلى الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية[1].

ويستفاد من هذا النص بأن المشرع الدستوري الفرنسي قد اشترط صراحة عدة شروط لصحة تطبيق المادة السابقة دستورياً ومن هذه الشروط، اجتماع البرلمان بقوة القانون، وعدم جواز حل الجمعية الوطنية خلال العمل بالمادة السابقة.

1- إجتماع البرلمان بقوة القانون:

يبقى انعقاد البرلمان مستمراً طوال فترة العمل بالمادة (16) من الدستور، وينعقد من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى دعوة من الرئيس كما هو الحال في الظروف العادية[2]، وبذلك فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع إنهاء دورة انعقاد البرلمان، فإذا كان البرلمان منعقدًا في دورته العادية وانتهت هذه الدورة، فإن هذا الانتهاء لا يؤثر على استمرارية البرلمان في الانعقاد، طالما لم ينته العمل بالمادة السابقة. وهذا بخلاف القاعدة العامة التي يستطيع رئيس الجمهورية فض الدورة البرلمانية غير العادية باستثناء الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بقوة القانون.

2- عدم جواز حل الجمعية الوطنية:

علاوة على ضرورة استمرار انعقاد البرلمان خلال تطبيق المادة (16) من الدستور، فإن المشرع الدستوري الفرنسي حظر على رئيس الجمهورية القيام بحل الجمعية الوطنية، وهنا فإن عدم الحل من الأمور التي تقتضيها الأمور، ذلك أنه طالما

---

(1) - د. سامي جمال الدين، الرقابة على لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص220.
(2)- Ann Stevens, the government and politics of france , Macmillan press, London , 1999, p. 67

أوجبت هذه المادة اجتماع البرلمان خلال فترة العمل بها، فإنه لا يعقل أن يسمح لرئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية، مما يؤدي إلى الإفلات من الرقابة البرلمانية[1].

والحكمة من وراء اجتماع البرلمان وعدم القدرة على حل الجمعية الوطنية تكمن في ممارسة الرقابة على أعمال الرئيس، وإلغاء ما يتعارض منها مع الهدف الذي من أجله شرع الدستور المادة (16)، وفي الوقت نفسه فإن ممارسة الرئيس لاختصاصاته بموجب هذه المادة يؤدي إلى تعدد مصادر التشريع، والتي من المحتمل أن تتعارض مع بعضها البعض، وعلى خلاف ذلك بالقول على حرمان البرلمان من ممارسه حقه الرقابي[2].

فهذا النص من شأنه إقامة رقابة برلمانية دائمة على سلطات رئيس الجمهورية، إذ يستمر البرلمان في الانعقاد طوال فترة الظروف الاستثنائية، ولا يحل أيًا كانت الأسباب، وبذلك لا يستطيع الرئيس إزاء ذلك التخلص من رقابة البرلمان، بل عليه أن يستخدم سطاته المقررة في المادة (16) لتمكين البرلمان من الانعقاد، وذلك في حالة عدم قيام عقبة تحول دون انعقاده، أو في حالة قيام انقطاع يصيب نشاطه لأي عارض كان[3].

وقد أثار جانب من الفقه تساؤلاً حول إمكانية قيام الجمعية الوطنية بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أثناء العمل بالمادة (16) من الدستور.

---

(1) VOISST; Op. Cit., P.80.

- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص69.

- د. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص109.

(2) - د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص215.

(3) - وجدي غبريال، المرجع السابق، ص164.

-Duverger, Op. Cit., P266.

وللإجابة عن هذا التساؤل، فقد انقسم الفقه الدستوري إلى قسمين حيال الإجابة عن هذا التساؤل. فالقسم الأول: يرى أنه لا يوجد في النصوص الدستورية ما يمنع الجمعية من ممارسة حقها في الرقابة السياسية على الحكومة، والتي قد تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة، فسحب الثقة من الحكومة لا يستند إلى إعمال المادة (16) من الدستور، لأن هذه المادة ليس من شأنها وضع القيود على البرلمان في مجال طرح الثقة بالحكومة، ولاسيما عندما تباشر هذه الأخيرة سلطات خطيرة وأشبه ما تكون بالدكتاتورية المؤقتة[1].

أما القسم الثاني: فيذهب إلى عدم الجواز للجمعية الوطنية بإثارة هذه المسؤولية السياسية ضد الحكومة خلال ممارسة تطبيق المادة (16) من الدستور، لأن هذه الظروف الاستثنائية تتطلب التعاون بين سلطات الدولة لمواجهتها، والقول بخلاف ذلك سيؤدي بطبيعة الحال إلى حدوث التنازع بين هاتين السلطتين، مما يرتب معه عدم إمكانية مواجهة هذه الظروف الاستثنائية[2].

وقد استند هذا الاتجاه إلى الواقع العملي، والذي أكد على رفض رئيس الجمعية الوطنية إقتراحاً لطرح الثقة بالحكومة أثناء إعلان الرئيس ديجول بتاريخ 23 إبريل 1962 تطبيق المادة (16) من الدستور، وهذا الرفض يؤدي بطبيعة الحال إلى التعاطف مع الحكومة وعدم مباشرة سحب الثقة في مثل هذه الظروف الطارئة والتي تتطلب نوعًا من التوازن بين السلطات[3].

(1) - د. محمد شريف، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية - دراسة مقارنة- 1980، ص190.

A.HAURIOU, Droit Contitutionnel et institutions politiques 5ed.1972, p. 842

(2)Burdeau, G: Droit Constitutionnol et instutions politiques, 13em edition, 1968, P588.

(3) - انظر، د. محمد عبد الحميد أبوزيد، توازن السلطات ورقابتها، المرجع السابق، ص227.

- د. يحيي الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص150- 151.

وتتلخص هذه الواقعة بأن قام رئيس الجمعية الوطنية بإحالة هذا الموضوع إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه في مدى إمكانية قبول الاقتراح المقدم بلوم الحكومة أثناء العمل بالمادة (16) من الدستور، وقد رفض المجلس الدستوري هذه الإحالة على أساس عدم اختصاصه دستورياً بهذا الموضوع، مما دفع بمكتب الجمعية الوطنية إلى إحالة مثل هذا الإشكال إلى رئيس الجمعية الوطنية، والذي أعلن بدوره رفض مثل هذا الاقتراح باعتبار أن حق الحل محظور على رئيس الجمهورية في مثل هذا الظرف، وهذا يستتبع عدم قدرة البرلمان على استخدام هذا الحق. لأن مثل هذا النوع من الرقابة أقر بالأصل للبرلمان مقابل حق الحل المقرر لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.

وقد انتقد البعض ما ذهب إليه رئيس الجمعية الوطنية بضرورة تلازم حظر حل الجمعية الوطنية ومنع إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أثناء العمل بالمادة (16)، من الدستور[1]، لعدة اعتبارات، ومنها عدم وجود السند الدستوري لذلك الحظر. فقد خلت نصوص الدستور من الإشارة إلى ما يمنع البرلمان من ممارسة حقه في إعمال الرقابة الكاملة على الحكومة ، وعدم هذا الحظر ليس متعمداً من المشرع الدستوري، فلو أراد ذلك لنص عليه في الدستور.

كما أن القول بحتمية التلازم بين حظر الحل المقرر لرئيس الجمهورية وإثارة المسؤولية السياسية ليس من شأنها تحقيق التوازن بين هاتين السلطتين، لأن رئيس الجمهورية يمارس بمقتضى المادة (16) سلطات واسعة لا يملكها في الأوقات العادية، خاصة في المجال التشريعي المحتجز للبرلمان والمحدد بالمادة (34) من الدستور. وهذا يعد تعديًا على اختصاص البرلمان، وهو ما أكده الواقع العملي إذ أصدر الرئيس ديجول ما بين فترة 23 أبريل وحتى 29 سبتمبر 1961 قرارات تتعلق بتعديل النظام القضائي،

(1) - د. وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص314.

وأخرى تتعلق بوقف الضمانات للوظائف العسكرية وهي قرارات تتعلق بالمجال التشريعي[1].

ورغم وضوح النص فيما يتعلق بحظر الحل أثناء العمل بالمادة (16) من الدستور، فإن جانب من الفقه تساءل عن مدى إمكانية اضطلاع رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية قبل العمل بالمادة (16) من الدستور، فقد تتبلور ملامح نشوء الظروف الاستثنائية والتي قد تؤدي إلى حدوث خلاف بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية، مما استدعى منه القيام بالحل، وبعد إجراء الحل ارتأى رئيس الجمهورية إعلان العمل بالمادة (16) على ضوء تفاقم الظروف الاستثنائية والتي تتطلب منه مواجهة هذه الظروف[2].

وقد رأى البعض بإمكانية حدوث مثل هذا الفرض بأن يتم إعلان العمل بالمادة (16) من الدستور في وقت يكون فيه البرلمان منحلاً، إلا أنه يجب أن يكون هناك تصور للامتداد التلقائي للوكالة البرلمانية ورغم حله لتتمشى مع رغبة المشرع الدستوري في تجنب ما قد تسول لرئيس الجمهورية نفسه بالانحراف بسلطته الخطيرة في المادة (16) من الدستور وذلك بتضمين هذه المادة بعض القيود التي تكفل تحقيق هذه الرغبة، وفي الوقت ذاته، فإن هذه المسألة تكون أقرب إلى كونها مسألة سياسية منها إلى مسألة قانونية والتي قد تؤثر على العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان[3].

ومن الدساتير العربية التي حظرت إجراء الحل خلال الظروف الاستثنائية الدستور التونسي لسنة 1965، في الفصل السادس والأربعين منه والتي نصت على أن "لرئيس الجمهورية في حالة قيام خطر داهم مهدد لكيان الجمهورية وأمن البلاد

---

(1) - د. وجدي ثابت غربيال، المرجع السابق، ص314.

- د. محمود أبو السعود، المرجع السابق، ص249.

(2) - د. يحيي الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص145.

(3) - د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص143.

-M. VOISSET. Op. Cit, p. 98.

واستقلالها بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة، اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير إستثنائية بعد استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الأمة كما لا يجوز تقديم لائحة اتهام ضد الحكومة وتزول هذه التدابير بزوال أسبابها ويوجه رئيس الجمهورية بياناً في ذلك إلى مجلس الأمة"[1].

ومن مطالعة النص السابق يتضح لنا مدى تأثر المشرع الدستوري التونسي بالدستور الفرنسي لعام 1958 وخاصة فيما يتعلق بمواجهة حالة الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (16). فقد حظر المشرع الدستوري التونسي على رئيس الجمهورية القيام بحل مجلس الأمة أثناء سريان الظروف الاستثنائية، والتي عبر عنها بـ "الخطر الداهم"، ومقابل هذا الحظر فقد منع مجلس الأمة من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أثناء تطبيق هذه المادة، خلافاً للوضع في الدستور الفرنسي، والذي لم ينص صراحة على مثل هذا الحظر مما أثار جدلاً فقهيًا واسعًا حول إمكانية ممارسة إثارة المسؤولية الوازرية من عدمها.

ونجد تطبيقاً لهذا النوع من الحظر من إجراء الحل في ظل العمل بالأحكام العرفية في دستور دولة الكويت الصادر عام 1962 في المادة (181) والتي منعت السلطة التنفيذية من حق حل المجلس النيابي خلال العمل بالأحكام العرفية، وترتيباً على ذلك فقد حظرت هذه المادة تعطيل انعقاد مجلس الأمة أثناء الحكم العرفي، وهذا التعطيل مفهوم عام وشامل ينصرف إلى فترة التأجيل والحل على حد سواء لأن حل المجلس بمثابة تعطيل له[2].

---

(1) - د. وجدي ثابت غربيال، المرجع السابق، هامش ص16.

(2) - تنص المادة (181) من الدستور الكويتي على أن: "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء أو المساس بحصانة أعضائه".

ورغم أهمية هذه الضمانة بعد إعلان حالة الأحكام العرفية، إلا أن هذا لا يمنع من قيام الحكومة بإجراء الحل قبل هذا الإعلان، ومن ثم تستطيع التخلص من الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة، إذ تقوم بالحل أولاً، ومن ثم تقوم بإعلان الأحكام العرفية تالياً.

كذلك نص الدستور الموريتاني الصادر عام 1991 في المادة (39) على أن: "يتخذ رئيس الجمهورية بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ولرئيسي الغرفتين وللمجلس الدستوري التدابير التي تقتضيها الظروف حينما يهدد خطر وشيك الوقوع مؤسسات الجمهورية والأمن والاستقلال الوطنيين، وحوزة البلاد، وكذلك حينما يتعرقل السير المنتظم للسلطات العمومية الدستورية، ويطلع الأمة على الحالة عن طريق خطاب. فتنبع هذه الإجراءات من الرغبة في ضمان استعادة السير المطرد والمنتظم للسلطات العمومية في أقرب الآجال، وينتهي العمل بها حسب الصيغة نفسها حالما تزول الظروف المسببة، يجتمع البرلمان وجوبًا، لا تحل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية"(1).

ولعلنا نخلص إلى أن الدساتير التي حظرت إجراء الحل للمجالس النيابية خلال فترة حدوث ظروف استثنائية قد وضعت قيداً مؤقتاً على استخدام حق الحل، فهذا القيد يلازم حدوث وانتهاء الامتداد الزمني لهذه الظروف، نظراً لمتطلبات هذه الظروف الاستثنائية، والتي تمنح معها السلطة التنفيذية سلطات واسعة لمواجهتها والتخوف من انحرافها عن الأهداف المحددة لمواجهتها، كأن تقوم الحكومة بإجراءات وقرارات خطيرة على حياة الأمة وكيانها السياسي، أو المساس بممارسة الحقوق الأساسية للمواطن، فكان لابد من إقامة رقابة برلمانية دائمة على هذه السلطات، وهذا لا يتأتى إلا بمنع إجراء الحل مؤقتاً لحين زوال هذه الظروف.

- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص391.

(1) - د. عبد الفتاح مراد، المرجع السابق، ص807.

المطلب الثاني
استشارة جهة محددة قبل إجراء الحل

أوجبت بعض الدساتير ضرورة استشارة جهة معينة أو عدة جهات حددها الدستور قبل اللجوء إلى استعمال حق الحل للمجالس النيابية، نظراً لأهمية أخذ رأي هذه الجهات لما تمثله من ضمانة قد تؤدي إلى عدم الاستعجال والتروي والتريث قبل ممارسة سلطات الحل المخولة لرؤساء الدول.

وقد تبنى الدستور اليوناني الصادر عام 1975 في المادة (41) فقرة (1) قبل تعديلها في عام 1986 نصًا يقضي بضرورة استشارة المجلس الجمهوري والمكون من رؤساء الجمهورية القدامى، ورئيس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحزب المعارض للمجلس، وكذلك رؤساء الوزارة القدامى خارج المجلس قبل إجراء الحل[1].

ولقد كان لدستور الجمهورية الثالثة الصادر عام 1875 السبق عن باقي الدساتير الفرنسية في تضمين نصوصه حكماً يقضي بضرورة أخذ رئيس الجمهورية موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب قبل انقضاء مدته الدستورية[2].

وبنفس الاتجاه نص الدستور الفرنسي الحالي في المادة (12) منه على ضرورة استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، حيث نصت المادة المذكورة على أن: "يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ورؤساء المجلسين النطق بحل الجمعية الوطنية"[3].

---

(1) - علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص131- 132.

(2) - د. زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص63- 64. كذلك نصت المادة (51) من دستور عام 1946 على ضرورة استشارة رئيس الجمعية الوطنية.

(3) Article (12) De LA Constitution Francaise DE 1958 "Le President de la Republiaue peut, Apres Consulation Du Premier Minister et Des Presidents Des Assembles. Pronocer La dissolution de lassemble nat.

ويتضح من استعراض المادة السابقة أنها ألزمت رئيس الجمهورية بأخذ رأي الجهات الثلاثة المحددة بالدستور للاستئناس بآرائها قبل إجراء الحل، ولمعرفة مدى تطابق وجهات النظر حول موضوع الحل. ولكن هذه الجهات وإن قدمت استشاراتها فهي غير ملزمة؛ فهي إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث وجوب العمل بها، وترتيباً على ما سبق فإن رئيس الجمهورية قد يصدر قراراً بالحل ولو كان مخالفاً لرأي من أوجبت النصوص الدستورية أخذ مشورتهم، إلا أن عدم القيام بهذا الإجراء الدستوري يترتب عليه عدم دستورية قرار الحل(1).

وتطبيقاً لهذا النص فقد تم الأخذ بقيد المشورة عندما تم ممارسة الحل سنة 1962، 1981، فقد تم الأخذ برأي الرؤساء الثلاثة: - رئيس الوزراء، ورئيس مجلس الجمعية، ورئيس مجلس الشيوخ - كما أوصت المادة (12) وقد كان لاستشارة رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية دور هام في اتخاذ قرار الحل عام 1968، إذ كان رئيس الجمهورية متردداً في بداية الأمر بإجراء الحل(2).

وقد تضمن دستورين عربيين نصوصاً توجب الأخذ بضمانة الاستشارة قبل إجراء الحل، وهما الدستورين اللبناني والمغربي. فالمادة (108) من الدستور اللبناني الصادر عام 1962 نصت على أن: "يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب بعد التشاور مع رئيس المجلس إذا رأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، وأن الظروف تحتم اللجوء من جديد إلى الناخبين، على أن يتضمن قرار الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة تتم في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان قرار الحل، وينعقد المجلس في مدة لا تزيد عن عشرة أيام ولا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الجديد خلال سنة من تاريخ انتخابه".

(1) M. PRELOT J.Boulouis, institutions palitiques ues et droit constitutionnel, 2e ed,pairs, 1987, P.722.

(2) - د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، هامش ص130

F.MO HRHOFF, La dissolution des assemblees legislatives dans les constitutions, 1953, pp 173-174

وعلى ضوء ما حددته هذه المادة فإن حق الحل أنيط برئيس الجمهورية إذا رأى بأن المصلحة العامة تقتضي منه إجراء ذلك، شريطة أن يتشاور مع رئيس مجلس الشعب حول إجراء الحل.

أما الدستور المغربي، فقد نص الفصل 27 من دستور عام 1972 على أن: "للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف طبقاً للشروط المبينة في الفصلين 70، 72 من الباب الخامس"[(1)].

الفصل (70): "للملك بعد استشارة رئيس الغرفة الدستورية وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس النواب بظهير شريف".

وعلى ضوء هذه النصوص فإن للملك وحده الحق في استعمال سلطته التقديرية بالحل على أن يتم استشارة رئيس المجلس الدستوري، بالإضافة إلى توجيه بيان للشعب، وهذه الاستشارة من حق الملك الأخذ بها أو طرحها جانباً إلا أن هذين الشرطين الشكليين قد لا يؤديان إلى إعاقة الملك عن اتخاذ قرار الحل[(2)].

ويتبين لنا من استعراض بعض الأحكام الدستورية السابقة أن هذه الدساتير قد أوجبت ضرورة استشارة بعض الجهات المحددة دستورياً قبل إصدار قرار الحل، ولعل الحكمة التي تغياها المشرع الدستوري من هذه الاستشارة – رغم عدم إلزاميتها – بأن يكون قرار الحل الذي ينفرد رئيس الدولة قد حدد بعد أخذ ودراسة الآراء المختلفة، والتي في نهاية المطاف تبلور القرار النهائي باتخاذ قرار الحل من عدمه.

مدى فاعلية الاستشارة كضمان:

---

(1) - الفصل 72 ينص على أن "إذا وقع حل مجلس النواب فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد".

(2) - سميرة عمر، المؤسسة التشريعية في المغرب، دراسة مقارنة، رسالة ماجيستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999، ص255.

مما لا شك فيه أن للاستشارة – من الناحية النظرية – التي أوجبتها النصوص الدستورية قبل إجراء الحل من السلطة المختصة تضع قيداً دستورياً على الرئيس بضرورة القيام بهذا الإجراء، فإذا تم مخالفته فمن شأنه أن يعيب قرار الحل بعيب عدم الدستورية وعدم الالتزام بإحدى الشرائط الدستورية.

ورغم عدم إلزامية هذه الاستشارة، إلا أنه من خلالها يستطيع رئيس الدولة أن يستشف الاتجاهات المختلفة حول إجراء الحل من عدمه، وتجعله يتروى قبل اللجوء إليه، ففاعلية هذه الاستشارة تحدث أثرها اعتماداً على مدى جدية طالبها لتكوين قناعته وفقاً لمقتضيات الحل والهيئات المستشارة بهذا الخصوص، بحيث تبدي رأيها بكل حرية وموضوعية، وخاصة في الدول الديمقراطية التي تحترم بها الآراء وإن كانت مخالفة لرأي الحاكم، إلا أن هذه الضمانة قد لا تؤتي ثمارها في الأنظمة السياسية التي يسيطر بها رئيس الدولة على أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة، مما يتعذر معه إعطاء هذه الاستشارة بموضوعية وحيادية، ولا تعدوا أن تكون وسيلة من وسائل محاباة الحاكم.

المطلب الثالث

ضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل الحل[1]

ومن بين الدساتير التي أخذت بهذه الضمانة الدستور المصري لعام 1971 في المادة (136) والتي تنص على أن: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب....".

---

(1) - أخذ الدستور المصري لعام 1971 بأسلوب الاستفتاء الشعبي في عدة حالات:

- الاستفتاء على إعلان وتعديل الدستور، المادة (189) من الدستور.
- الاستفتاء على حل مجلس الشعب عند الاختلاف مع رئيس مجلس الوزراء والحكومة، المادة (127) من الدستور.
- الاستفتاء على الإجراءات المترتبة على تطبيق الماده (74) من الدستور.
- الاستفتاء في المسائل الهامة، الماده (152) من الدستور.

ومن هذا النص يتضح أن اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي أمر وجوبي من حيث اللجوء إليه ومن حيث الأخذ بالنتيجة المترتبة على إجرائه، فهذا الإجراء بمثابة قيد على استخدام حق حل مجلس الشعب، والمرتبط بوجوب توافر حالة الضرورة، والتي بمقتضاها عليه الرجوع إلى صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وهو الشعب لاستطلاع رأيه في جدوى الحل(1).

وقد شكك البعض في فاعلية هذه الضمانة وجدواها باعتبارها قيدًا شكلياً، بحيث لا تحد من إقدام الرئيس على حل مجلس الشعب، إذ أثبت الواقع العملي أن الاستفتاء على حل مجلس الشعب عام 1979 كان صورياً وينطوي في طياته على تحقيق أهداف تختلف عن التي أعلن من أجلها الاستفتاء وهو الموافقة على معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية(2).

فنتيجة الاستفتاء الحقيقية تؤتي بثمارها إذا تمكن المواطن من معرفة موضوع الاستفتاء مسبقاً والآثار المترتبة عليه، وخلاف ذلك فإن هذا الإجراء لا يتعدى إضفاء صفة الشرعية على الموضوع محل الاستفتاء(3).

كذلك أخذ الدستور اليمني لسنة 2001 بهذه الضمانة في المادة (101) حيث نصت هذه المادة على أن "أ- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب، ويجب أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بني عليها، وعلى دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يومًا من تاريخ صدور قرار الحل.

(1) - د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص71.
(2) - يرى هذا الرأي المشكك بأن الهدف الحقيقي للحل كان رغبة رئيس الجمهورية التخلص من بعض أعضاء مجلس الشعب المعارض لاتفاقية السلام المصرية الإسرائيلية. انظر تفصيلا: د. علي عبد العال، مرجع سابق، ص179.
(3) - د. محمد قدري حسن، الاستفتاء الدستوري، مرجع سابق، ص158.

ب- لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء في الأحوال الآتية:

1- إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلافية.

2- إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام البند (1) من الفقرة (ب) من هذه المادة.

3- إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة مرتين خلال سنتين متتاليتين.

وفي كل الأحوال إذا لم يتضمن قرار الحل أو الدعوة إلى انتخابات مبكرة دعوة الناخبين خلال ستين يومًا التالية من صدور قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مبكرة أو لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد اعتبر قرارًا باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور، فإذا أجريت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخابات، فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها. وإذا حل المجلس فلا يجوز حله مرة أخرى للسبب نفسه، كما لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاده الأولى"[1].

تقديرنا لهذه الضمانة:

نرى بأن الاستفتاء الشعبي يعتبر ضمانة دستورية هامة يعبر المواطنون من خلالها على الموافقة أو عدمها على تقدير حالة الضرورة التي ألجأت رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب، ولكن شريطة أن يتوافر لهذه العملية مقومات نجاحها من الناحية العملية بحيث تنأى عن التوجيه الحكومي من جهة، وتشرف عليها جهة محايدة من جهة أخرى، وبذلك يتوافر لها المناخ المناسب والتي على ضوئها تحقق الهدف من

(1) - كذلك نصت المادة (78) من دستور الوحدة لعام 1990على هذه الضمانة.

إقرارها، ويتم من خلالها معرفة الرأي الشعبي الحقيقي والمعبر عنه بصدق، وبخلاف هذه المقومات فإنها لا تعدو أن تكون أكثر من إجراء شكلي لإضفاء الدستورية على ذلك الإجراء.

المطلب الرابع
عدم تكرار الحل لذات الأسباب

وتعني هذه الضمانة أنه إذا تم حل المجلس النيابي لأي سبب من الأسباب فإنه لا يجوز إعادة حله لذات السبب الذي حل من شأنه المجلس النيابي السابق، ويتمكن الرأي العام من معرفة السبب الحقيقي لإجراءه من خلال قرار الحل الذي يجب أن يشتمل على ذكر الأسباب التي من أجلها تم إجراءه.

وبطبيعة الحال فإن إجراء الانتخابات النيابية الجديدة على إثر الحل تهدف إلى التعرف على الرأي العام الشعبي من جديد حول المسألة التي أدت إلى إجراء الحل، فإذا أبدى الشعب رأيه في هذا الموضوع فلا يوجد مبرر لإعادة حل المجلس من جديد واستفتاء الشعب في ذلك الأمر، وإلا كان ذلك من قبيل التلاعب بإرادة الرأي العام(1).

وتماشياً مع هذه الضمانة فإن قرار الحل أو مرسوم الحل يجب أن يكون مسبباً، أي أن يتضمن هذا القرار الأسباب والدوافع التي أدت إلى إجراءه، سواء ورد نص صريح بضرورة التسبيب أم لم يرد.

وهذا القيد ورد صراحة في العديد من الدساتير العربية، ومنها الدستور اللبناني الصادر في عام 1926، في المادة (55) إذ نصت على أنه: "يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب".

---

(1) - د. فتحي الوحيدي، مرجع سابق، ص139.

كذلك فقد تضمنت المادة (107) من الدستور الكويتي لعام 1962 النص على هذه الضمانة: "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى....".

وقد أغفل المشرع الدستوري المصري في دستور 1971 النص على مثل هذه الضمانة والتي نص عليها دستوري 1923، 1956[1]، وقد برر ذلك على أساس أن واضعي دستور عام 1971 قد أحاطوا حق الحل بضمانة الاستفتاء الشعبي، ولذلك لم يروا مبرراً للنص التقليدي الذي يقضي بعدم جواز حل المجلس الجديد مرة ثانية لنفس السبب الذي حل من أجله المجلس القديم[2]، بالإضافة إلى أن هذا الأمر من المسلمات التي يجب الأخذ بها دون وجود نص، طالما لا يوجد نص يعارض الأخذ بها، وبهذه الحالة فإن العرف المكمل يوجب العمل بهذا الحكم من خلال الدساتير السابقة[3]. وتجنبًا للاختلاف الفقهي حول هذه المسألة لابد أن يتضمن الدستور الحالي حكمًا يقضي الأخذ بهذه الضمانة الهامة.

ويرى الدكتور الطماوي بأن عدم اشتراط الدساتير النص على الأسباب في صلب قرار الحل لا يترتب عليه تحلل الحكومة من الالتزام بهذا الشرط، ذلك لأن عدم الإشارة إلى هذه الأسباب قد يؤدي إلى القدرة على التملص بسهولة ويسر[4].

ويرى بعض الفقهاء الفرنسيين أن فكرة السبب غير واضحة ومن الأفضل استبدالها بفكرة الموضوع أو المناسبة التي من أجلها تم إجراء الحل، ذلك لأن هذه

(1) - المادة (88) من دستور 1923: "إذا حُل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".
- المادة (111) من دستور 1956: "..... فإذا حُل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".

(2) - د. يحيي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص236.

(3) - د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص124.

(4) - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص612.

القاعدة من الإمكان خرقها والتحايل عليها رغم وجود النص الدستوري، إذ يتم خلق الأسباب لإجراء الحل من جديد ، ويكون هذا الحل لنفس الأسباب التي تم من أجلها إجراء الحل السابق[1].

وفي تقديرنا فإن هذه الضمانة تشكل قيداً هاماً على سلطة الحل، خاصة إذا تم احترامها نصاً وروحاً ، إلا أن ما يخشى في هذا الصدد أن تعلن السلطة المختصة بالحل عن أسباب ودوافع الحل تختلف عن الأسباب الحقيقية لتتملص من الرقابة على هذا القيد في حالة تكرار الحل مسبقاً ، ويضرب الفقه الدستوري مثالاً على ذلك والمتمثل بإجراء الحل الذي وقع في عام 1977 ، إذ كان السبب المعلن هو استطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، إلا أن البعض رأى أن سبب الحل هو التخلص من بعض النواب الذين عارضوا هذه المعاهدة[2].

المطلب الخامس

استقالة الوزارة أو الوزير

تضمنت بعض أحكام الدساتير نصوصاً تقضي بوجوب استقالة الحكومة التي حلت المجالس النيابية في ظلها. وقد انفرد الدستور السوري الصادر سنة 1950 بالنص على هذه الضمانة في المادة (85) منه، والتي تنص على أن: "في حالة حل المجلس تستقيل الوزارة ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات"[3].

---

(1)PH. Lauvaux , Le droit de dissolution ,op,cit, p.224

- د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص123.

(2) - علي عبد العال، مرجع سابق، ص179.

(3) - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص541.

وتأسيساً على هذا النص الدستوري، فإن الوزارة تستقيل بمجرد حل المجلس النيابي، وذلك لتجنب التأثير الذي يمكن أن تمارسه هذه الوزارة على إرادة الناخبين في اختيار المرشحين للمجلس النيابي الجديد، وبنفس الوقت فإن هذه الضمانة تقتضي تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات لضمان عدم تدخل الوزارة في هذه الانتخابات لاختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد(1).

ووجوب استقالة الحكومة حكماً في هذا الصدد من شأنه حث الحكومة على التريث في إقدامها على إجراء الحل إلا لأقوى الأسباب والدوافع التي تبرره، لأنها تعرف مسبقاً بأنها ستستقيل على أثر هذا الإجراء، وهذا بطبيعة الحال ينعكس على مدى استمرارية المجالس النيابية في نيابتها ويخلق نوعاً من التوازن الحقيقي بين هاتين السلطتين.

وبخلاف نوعية الاستقالة الواردة في الدستور السوري، فقد نص الدستور الأردني على ضرورة استقالة الوزير أو الوزراء من مجلس الوزراء الذين يرغبون بالترشيح لعضوية مجلس النواب، وهذا ما ورد في المادة (74) من الدستور حيث جاء نصها: "إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل إجراء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على الأقل".

والهدف من وجوب استقالة الوزير هو ضمان مبدأ المساواة بين كافة المرشحين، فقد يؤثر المنصب الوزاري بصورة أو بأخرى على تكافؤ الفرص بين المرشحين.

(1) - د. زين بدر فرّاج، القيود التي ترد على سلطة رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص66.
- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص624.

ونخلص من استعراضنا لأهم ضمانات الحل وقيوده في النظم الدستورية المختلفة بأن هذه الضمانات قد حرص المشرع الدستوري على تضمينها النصوص الدستورية، لأجل المحافظة على ديمومة واستمرار المجالس النيابية في وجهة السلطات التقديرية المخولة لرؤساء الحكومات باستخدام حق الحل في غير الحالات التي تبرره، خاصة مع تزايد دور السلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، مقابل تضاؤل دور تلك البرلمانات من ناحية، والمعوقات التي قد تحاط بممارسة اختصاصه الرقابي من ناحية أخرى، مما يجعل العامل الأساسي في فاعلية هذه الضمانات - رغم أهميتها من الناحية النظرية - يعتمد على التزام الحكومات باحترام القواعد الدستورية نصاً وروحاً، وبخلاف ذلك فإن هذه الحكومات تستطيع أن تتحايل على النصوص الدستورية وتخرج عن حرفية النصوص وروحها، وتبرر لجوءها إلى استعمال هذه السلطة الخطيرة في غير أوجهها الدستورية المشروعة.

الخاتمــــة

تعرضت بالبحث والتحليل في هذه الدراسة لسلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن بدراسة مقارنة مع النظام الدستوري المصري، من حيث التنظيم الدستوري لممارسته، وأهم الضمانات التي حرص المشرع الدستوري على تضمينها لاستعمال حق الحل، وتطبيقاته المختلفة في هذين النظامين الدستوريين، وكان لزامًا علينا في هذا الشأن التعرض إلى نشأة حق الحل في النظام الدستوري البريطاني مهد النظام البرلماني.

كما اقتضت الدراسة معرفة الآثار المترتبة على الحل، وخاصة فيما يتعلق بممارسة الاختصاص التشريعي في الدستورين الأردني والمصري، بالإضافة إلى معرفة أهم الأسباب والدوافع التي تدفع السلطة المختصة بالحل إلى إجرائه، والضمانات الواردة على ممارسة حق الحل في النظم الدستورية المختلفة للحد من إساءة استخدامه في غير الحالات التي توجبه.

وقد خلصت بهذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو التالي:

أولا : النتائج:

أولا: نشأ حق حل المجالس النيابية لأول مرة في النظام البرلماني البريطاني، وتطورت ممارسة هذا الحق بتطور هذا النظام – فهو لاحق لنشأة المسؤولية الوزارية – وبهذه النشأة أصبح أحد الدعائم الأساسية للنظام البرلماني باعتباره أهم وأخطر أدوات حفظ التوازن بين السلطات.

- ورغم إناطة هذا الحق دستوريًا باسم رئيس الدولة، إلا أن ممارسته أصبحت بيد رئيس الوزراء في الوقت الحاضر، إذ بمفرده يطلب من الملكة إجراء ذلك باعتباره رئيس الحزب ذو الأغلبية في مجلس العموم، والذي يخوله هذا المركز اختصاصات فعلية وقوية على الصعيدين الداخلي والخارجي.
- وقد لوحظ بأنه من النادر أن يكمل مجلس العموم البريطاني مدته المحددة بخمس سنوات، إذ أصبح من العرف السائد بأن يطلب رئيس الوزراء حل مجلس العموم عند اقتراب انتهاء مدة المجلس الدستورية عندما يتيقن بأن الظروف ملائمة لإمكانية فوز حزبه في الانتخابات المقبلة.

ثانيًا: يختلف مركز ودور رئيس الدولة في النظام البرلماني من دولة إلى أخرى وفقاً للنصوص الدستورية التي تمنحه ممارسة بعض الاختصاصات، بالرغم من القاعدة الأساسية في النظام البرلماني التقليدي، حيث تكون الممارسة تكون المسؤولية، فإن مركز الملك في النظام الدستوري الأردني - رغم عدم مسؤوليته المطلقة - ذو فاعلية في التوجيه والرقابة ودوره الأدبي المؤثر الذي نرى معه ظاهرة إيجابية من شأنها إرساء مبدأ حياد سلطته الذاتية واضطلاعه بدور الحكم بين السلطات في حالة نشوب أي نزاع بينها، وبهذا يمكن القول أن الملك يمارس دوراً رقيبيًا على احترام سيادة الدستور.

ثالثًا: يعد حق الحل في النظام الدستوري الأردني من السلطات التقديرية للملك الذي يقدر استخدامه في الأحوال والظروف التي تحتم إجراءه، إلا أن دراسة تنظيم حق الحل أفرزت بعض الملاحظات:

- إن القرارات المتعلقة بحل مجلس النواب (الإرادة الملكية) قد خلت من بيان الأسباب الموجبة لإجرائه، مما أدى إلى الإخلال بضمانة أساسية من ضمانات الحل والمنصوص عليها في المادة (74) من الدستور – وجوب تسبيب قرار الحل – فهذا التسبيب إلزامي كما أوجبته المادة السابقة.

- رفض القضاء الأردني فحص دستورية - الإرادة الملكية - قرار الحل باعتباره من أعمال السيادة، وقد كان لهذا الحكم آثاره الخطيرة على الأحكام الدستورية المتعلقة بضمانات الحل وقيوده والتي قد يجردها من مضمونها وقوتها الإلزامية.

رابعًا: خلا كل من الدستور الأردني والمصري من النص على ضمانة هامة من ضمانات استخدام حق الحل وهي عدم جواز إجراء الحل إلا بعد فوات مدة زمنية محددة على انتخاب المجالس النيابية، كما هو الحال في أغلب الدساتير العربية والأجنبية.

خامسًا: اختلفت الدساتير المقارنة فيما بينها حول إقرار بعض الضمانات الواردة على إجراء الحل للحد من إساءة استخدامه، ورغم فاعلية هذه الضمانات من الناحية النظرية، إلا أنه بتزايد دور السلطة التنفيذية في النظم الدستورية المختلفة، فإن السلطة المختصة بالحل تستطيع التحايل على هذه الضمانات وذلك بالإلتفاف عليها، وبذلك فإن الضمانة الأساسية في هذا الشأن هي إحترام الأحكام الدستورية نصًا وروحًا من الجهة المختصة بممارسة هذا الحق.

سادسًا: رغم الآثار المترتبة على حق الحل، وأهمها غياب الرقابة على أعمال الحكومة خلال هذه الفترة - فترة الحل- حيث إرتأت بعض الدساتير المقارنة على تضمينها بعض صور للرقابة على أعمال الحكومة خلال هذه الفترة.

- فإن الدستور الأردني نص على بعض الأحكام الدستورية التي تستلزم ضرورة اجتماع مجلس الأمة أثناء حله في بعض الظروف التي رأى المشرع أنها توجب هذا الاجتماع مؤقتًا للإطلاع عليها.

- وفي الوقت ذاته فقد أغفل المشرع الدستوري ضرورة استدعاء المجلس النيابي في بعض الظروف التي قد تتشابه أو تتجاوز أهميتها الظروف الأخرى المشابهة التي يستدعى المجلس للاجتماع حال تحققها.

- لم يتضمن الدستوران الأردني والمصري أي نص يشير إلى تقييد ممارسة الحكومة لاختصاصاتها خلال فترة الحل، وما يجري عليه العمل الآن هو ممارسة الحكومة اختصاصاتها كاملة دون أي قيد يحول دون تلك الممارسة.

سابعًا: حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة منذ صدور لائحة مجلس شورى القوانين عام 1881 وحتى صدور الدستور الحالي على تنظيم ممارسة حق الحل، وتضمين هذه الدساتير أهم الضمانات الدستورية لممارسته، ورغم ذلك فقد كان لتغير قوانين الانتخاب في ظل الدستور الحالي الدافع الأكبر في ممارسة حل مجلس الشعب على إثر حكم عدم دستورية هذه القوانين.

ثانيا :التوصيات:

اولا: لتفعيل ضمانات الحل في النظام الدستوري الأردني فإن على المشرع الدستوري:

- إضافة مادة دستورية تحظر إجراء حل مجلس النواب خلال فترة الشهر المحددة لاستحواذ الحكومة على ثقة مجلس النواب في بداية تشكيلها، فخلال هذه الفترة قد تلجأ الحكومة إلى حله إذا علمت بالوسائل المتاحة لها بأن هذا المجلس سيحجب الثقة عنها، الأمر الذي من شأنه الإخلال بالنظام البرلماني الذي أخذ به الدستور الأردني.
- إخضاع قرار الحل (الإرادة الملكية) لرقابة محكمة العدل العليا، باعتبار أن هذه الإرادة هي الأداة القانونية التي يمارس الملك من خلالها سلطاته الدستورية، فقرار الحل لا يعدو بالأصل كونه قرارًا إداريًا، وخروجه على هذه الطبيعة سيؤدي إلى هدر أهم ضمانات وقيود الحل التي نص عليها المشرع الدستوري، فمخالفة قرار الحل للضمانات تجعل منه عملاً من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، وهو الأمر الذي يحيل مسألة الضمانات برمتها حبراً على ورق.
- يجب أن يصدر قرار الحل (الإرادة الملكية) الموجب له بذكر الأسباب التي أوجبت اجراءه ، وذلك من أجل ممارسة الرقابة عليه كما أوجبته المادة (74) من الدستور، أي بتسبيبه، حتى يتضح للشعب دوافع الحل ويكون له الأثر عند اجراء الانتخابات البرلمانية بعد إجراء الحل واختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد.

ثانيًا: نرى ضرورة إضافة مادة إلى الدستورين الأردني والمصري يحظر بموجبها إجراء حل المجالس النيابية إلا بعد فوات فترة محددة من انتخابها، ونفضل هنا أن تتجاوز هذه المدة سنة واحدة، وذلك من أجل تحقيق الاستقرار البرلماني للمجالس النيابية وتجنيب البلاد إجراء الانتخابات المتلاحقة وما يصاحبها من نفقات مالية، وارتباكات سياسية وشعبية. على أن لا يشمل ذلك حالة الحل الإجباري المنصوص عليها في المادة (127) من الدستور المصري وإلا كان من شأن هذه الضمانه تعطيل بعض النصوص الدستورية .

ثالثًا: العمل على حظر وضع القوانين المؤقتة أو القرارات بقوانين خلال فترة غياب البرلمان في الموضوعات ذات العلاقة بممارسة الحريات العامة وقوانين الانتخاب؛ فهذه القوانين تحظى بأهمية في بعض الأنظمة الدستورية إذ تنظم بموجب قوانين أساسية وتحتل مرتبة أعلى من القوانين العادية. ولذلك فإننا نرى ضرورة:

- سرعة البت في هذا النوع من التشريعات من قبل المجالس النيابية. وهذا لا يتأتى إلا بوجود برلمان قادر ومؤهل على ممارسة صلاحياته الدستورية بشأن هذه التشريعات، والطلب من الحكومة عرضها عليه خلال المدة الدستورية المحددة.

- أن تخضع محكمة العدل العليا الأردنية شرط الضرورة (الظروف الاستثنائية) – كشرط من شروط إصدار القوانين المؤقتة – لرقابتها ليس فقط من حيث توافر هذا الشرط ، بل يتعدى ذلك الى ملاءمة تلك الضرورة لمقتضيات إصدار القوانين المؤقتة بشأنها وذلك لتجنب العدد الهائل التي قامت الحكومة بإصداره؛ إذ قامت الحكومة بإصدار العديد من القوانين المؤقتة دون توافر حالة الضرورة التي تستوجب هذا الإصدار.

- أن يقوم القضاء في كل من مصر والأردن بإعلان بطلان ومن ثم إلغاء هذا النوع من التشريعات التي يحكم بعدم دستوريتها، لأن ما يقوم به القضاء في الوقت الحالي هو الحكم بالامتناع عن تطبيقها أو إيقاف العمل بها فقط.

خامسًا: فإذا كانت بعض الأحكام الدستورية في الدستور الأردني قد أوجبت ضرورة عودة مجلس النواب المنحل مؤقتًا في عدة حالات منها ، عدم إجراء الانتخاب العام خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ انتهاء أو حل المجلس النيابي السابق، وحالة الظروف الطارئة ومرض الملك مرضًا عقليًا.

- فإننا نرى ضرورة إجراء تعديل دستوري يكون من شأنه تضمينه بعض صور متطلبات الحضور البرلماني في بعض الظروف التي يكون فيها مجلس النواب منحلا، وهذه الظروف هي حالة اعتلاء الملك العرش وغيابه عن أرض الوطن لمدة تزيد عن أربعة أشهر.

رابعًا: بما أن الاستفتاء الشعبي هو الضمانة الهامة التي نص عليها المشرع الدستوري المصري لإجراء حل مجلس الشعب في حالة الضرورة والتي يقدرها فقط رئيس الجمهورية . وحالة النزاع بين مجلس الوزراء ومجلس الشعب، فلكي تؤدي هذه الوسيلة الهامة دورها فلابد أن تنأى هذه الوسيلة عن التوجيه الحكومي وأن يرافقها دعاية نزيهة كافية بكل الوسائل المتاحة لتمكين المواطنون من معرفة موضوع الاستفتاء، وبنفس الوقت يجب أن تشرف على إجرائه جهة محايدة.

خامسًا: أناطت بعض الدساتير بعض الجهات بممارسة اختصاصات الحكومة خلال فترة الحل لحين اختيار أعضاء المجلس النيابي، إلا أن الدستورين الأردني والمصري لم يتطرقا إلى تلك المسألة، مما يعني أن السلطة التنفيذية تمارس كافة الاختصاصات دون قيد أثناء فترة الحل، وعلى ضوء عدم التقييد الدستوري ، فإننا نرى ضرورة تقيد الحكومة بممارسة الاختصاصات الاعتيادية المألوفة وعدم المجازفة في الأمور الخطيرة التي من شأنها محاسبتها حال وجود البرلمان .

وأخيراً، فقد كانت هذه الدراسة محاولة لتسليط الضوء على الجوانب المختلفة لموضوع حق حل المجلس النيابي في الأردن، وقد تتيح بذلك المجال لاستكمال نواحي النقص الذي قد يشوب هذه الدراسة من قبل الباحثين المختصين في الأردن..

والله ولي التوفيق

قائمــة المراجــع

أولاً: مراجع باللغة العربية:

1- المؤلفات العامة والمتخصصة:

د. إبراهيم أحمد شلبي:

- تطور النظم السياسية الدستورية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.

د. إبراهيم الشوابكه:

- الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، ط1، مطابع الايمان، عمان، 1997.

د. إبراهيم شيحا:

- الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1995.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

د. أحمد بدر سلامة:

- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

د. أحمد وهبه:

- القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1973.

د . أسامة أحمد العادلي :

- النظام السياسي المصري، 1866 – 1981، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000.

د. أدمون رباط:

- الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971 .

د. إسماعيل غزال.

- الدساتير والمؤسسات الدستورية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.

ألبرت شقير:

- الدستور المصري والحكم النيابي في مصر من تاريخ 1866، مطبعة المقتطف والمقطم، 1924.

د . السيد صبري :

- حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1955.
- مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949.
- اللوائح التشريعية، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، 1944.

د. أندريه هوريو:

- القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ترجمة عز الدين حسين، الجزء الأول، 1977.

د. أنور رسلان:

- الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

د. إيهاب زكريا:

- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.

د. ثروت بدوي:

- النظم السياسية، دار النهضة العربية، 1972.
- القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.

د. جابر جاد نصار:

- الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

د. خليل الحجاج:

- التطور التاريخي للحياة التشريعية والنيابية الأردنية، 1920 –1952، ط1، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1994.

د. رأفت عوده:

- الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م.

د. رمزي طه الشاعر:

- النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 1983.
- النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة 1970.
- القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، القسم الثاني، مطبعة جامعة عين شمس، 1997.

د. صلاح الدين فوزي:

- النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- البرلمان، دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

د. عادل الحياري:

- القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، مطابع غانم عبده، عمان، 1972.

د. عبد الحميد متولي:

- القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، 1974.
- القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط 2، الإسكندرية، 1963.

د . عبد الرحمن الرافعي:

- في أعقاب الثورة المصرية، الجزء الأول، دار المعارف، القاهرة، 1987.

د. عبد العظيم عبد السلام:

- الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

د. عبد الغني بسيوني:

- النظم السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1985.

د. عبد الفتاح مراد:

- الدساتير والمستويات الدولية، ط1، الإسكندرية، 2002.

د. عبد المنعم محفوظ، د. نعمان الخطيب:

- مبادئ القانون الدستوري، دار الفرقان، عمان، 1987.

د . علي الدين هلال:

- السياسة والحكم في مصر، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ط1، 1971.

د . علي خطار الشطناوي:

- دراسات في القرارات الادارية، مطبعة الجامعة الأردنية، 1998.

د. عمرو فؤاد بركات:

- المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

د. ماجد راغب الحلو:

- الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1983.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.

د. ماهر جبر نصر:

- مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

د. محسن خليل:

- القانون الدستوري الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 1996.
- القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 1996.

د. محمد أبو زيد:

- توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

د. محمد أنس قاسم جعفر:

- الوسيط في القانون العام، الجزء الأول، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

د. محمد باهي أبو يونس:

- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.

د. محمد سليم الغزوي

- الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط5، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1996.

د. محمد قدري حسن:

- الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

د. محمد كامل عبيد:

- مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

د. محمد كامل ليله:

- القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.

د. محمود أبو السعود:

- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990.

د. محمود حافظ:

- القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

- القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987.
- الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

د. محمود حلمي:

- دستور الكويت الدساتير العربية المعاصرة، ط1، ذات السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، 1988.

د. مصطفى أبو زيد:

- الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، 1985.
- النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، ط1، 1966.

د. منصور العواملة:

- الوسيط في النظم السياسية، النظام الأساسي" الدستور" الأردني القائم منذ عام 1952، المجلد الرابع، الكتاب الثاني، المركز العربي للدراسات، عمان، 2000.
- الوسيط في النظم السياسية، معالم الأنظمة السياسية في الأردن منذ أواخر العهد العثماني وحتى حدود النظام الأساسي الأردني عام، 1952، الكتاب الأول، ط2، المركز العربي للدراسات، عمان، 2000.

د. منيب الماضي، سليمان الموسى:

- تاريخ الأردن الحديث، الجزء الأول، مكتبة المحتسب، عمان، 1996.
- تاريخ الأردن في القرن العشرين 1958 – 1995، الجزء الثاني، مكتبة المحتسب.

د. نبيلة عبد الحليم كامل، د. رجب محمود أحمد:

- القضاء الإداري والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، 2005/2004.

د. هاني خير:

- دراسات تشريعية لمجلس الأمة في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، منشورات مجلس الأمة، 1987.

د. يحيى الجمل:

- نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة ، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون تاريخ.
- النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

د. يسري العصار:

- نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات ايقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995

2- المراجع والمؤلفات المتخصصة:

د. إبراهيم حمدان:

- حق حل البرلمان في الأردن، دراسة مقارنة، مطابع الأرز، الزرقاء، 1996.

د. خلف هميسات، خالد الزعبي:

- الحياة النيابية في الأردن (1989- 2001)، مطبوعات وزارة الثقافة، عمان ، 2004.

د. زين بدر فراج:

- القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

د. علاء عبد المتعال:

- حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

د. علي عبد العال سيد:

- الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مكتبة الثقافة الجامعية، القاهرة، 1999.

د. محمد أبو زيد:

- حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

د. هاني خير:

- الحياة النيابية في الأردن 1920- 1993، منشورات لجنة تاريخ الأردن، 1999.

<u>2- الرسائل الجامعية:</u>

<u>أ- رسائل الدكتوراه:</u>

د. إبراهيم حمدان :

- رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980.

د. أحمد عبد اللطيف السيد:

- دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996.

د. إسماعيل عبد الرحمن الخلقي:

- ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999.

د. أنور الأهواني:

- رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1945.

د . بشار عبد الهادي:

- التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1979.

د. بشير علي باز:

- حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

د. حميد حنون الساعدي:

- الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1981.

د. جابر جاد نصار:

- الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دراسة دستورية للاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993.

د. خالد عباس:

- حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.

د. سيد رجب السيد:

- المسؤولية الوزارية في نظمها السياسية المعاصرة، مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1979.

د. صبحي عبده سعيد:

- السلطة في المجتمع الاشتراكي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980.

د. عبدالله ناصف:

- مدى توزان السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، 1981.

د . عمر حلمي فهمي:

- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980.

د .فتحي الوحيدي:

- ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982.

د. فؤاد عبد النبي:

- رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره وسلطاته، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995.

د. محمد أبو زيد محمد:

- الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع بني سويف، مايو 1993.

د. محمد شريف عبد المجيد:

- سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1979.

د. محمد ربيع مرسي:

- السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995

د. محمد قدري حسن:

- رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987.

د. محمد ماهر أبو العينين:

- الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.

د. هانى الطهراوي:

- نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.

د. وجدي ثابت غبريال:

- سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، رسالة دكتواره، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1988.

ب- رسائل الماجستير:

إحمود اللصاصمة:

- الحياة النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية من 1929 – 1967، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، بغداد، 1986.

سميرة بنعمر:

- المؤسسة التشريعية في المغرب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999.

زهير الكايد:

- القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، 2000.

3- البحوث والمقالات والتعليقات:

د. أمين العضايلة:

- أحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني، بحث منشور في مجلة مجلس الأمة، الجزء الأول والثاني، المجلد التاسع، العدد 36، 1998.

د. بدرية جاسر الصالح:

- التشريع الحكومي في الكويت، جامعة الكويت، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة عشر، يونيو، 1995.

د. خالد سمارة الزعبي:

- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، العدد الثاني، ديسمبر 1987.

د. عادل الحياري:

- القوانين المؤقتة، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ملحق خاص رقم (1) السنة 25، حزيران 1977.

د. عادل الطبطبائي:

- قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة، العدد الثالث، 1985، ط2، 1997.
- الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الخامسة عشر، الأعداد: الثاني والثالث والرابع (يونيو، سبتمبر، ديسمبر) 1991.

د. عبد الرازق السنهوري:

- مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة القضاه، السنة 19، العدد الأول يناير، يونيو سنة 1986.

د. على الشطناوي:

- عدم كفاية الرقابة على القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، العدد الأول، المجلد الرابع والعشرون، 1997.
- ديمومة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في الدورات الاستثنائية، بحث منشور في مجلة رسالة الأمة، المجلس السادس، العدد (25) 1997.

د. محمد الغزوي:

- نظرات حول المكافأة البرلمانية في كل من التشريع الأردني والمقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الأمة، المجلد السادس، عدد 8، حزيران 1988.

د.محمد الحموري:

- حل مجلس النواب لإجراء الانتخابات ما بين منطق الدستور وحكم محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 12، السنة الخامسة والأربعين، كانون أول، 1997.

د.محمد جمال الذنيبات:

- أحكام الجلسات المشتركة لمجلس الأمة في الدستور الأردني، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد 18، عدد 70، 2003.

د. محمد فؤاد مهنا:

- النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، السنة الخامسة عشرة، العدد الثاني، 1970.

د. محمود عاطف البنا:

- مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه، مقالة منشورة بمجلة القضاة، عدد يونيو، 1990.

4- الدوريات

- مجلة القضاه: يصدرها نادي القضاة المصري، القاهرة.
- مجلة القانون والاقتصاد: تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة.
- مجلة الحقوق: تصدرها كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت.
- مجلة المحاماة: تصدرها نقابة المحامين المصريين، القاهرة.
- مجلة نقابة المحاميين الأردنيين: تصدرها نقابة المحامين الأردنيين.
- مجلة رسالة مجلس الأمة: تصدرها الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني.

- مجلة مؤتة للبحوث والدراسات: تصدرها عمادة البحث العلمي، جامعة مؤتة، الأردن.
- مجلة دراسات: تصدرها عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية.

5- مجموعة الأحكام والفتاوي:

أ- بالنسبة لمصر:

- الموسوعة الدستورية الشاملة لجميع أحكام المحكمة الدستورية العليا وقراراتها بالتفسير منذ نشأتها وحتى 2000/12/31، إعداد المحامي حسام محفوظ.
- مجموعة القرارات التي أصدرتها المحكمة الإدارية العليا منذ عام 1974 – 2000.

ب- بالنسبة للأردن:

- القرارات الصادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور من عام 1952 إلى 2001 والمنشورة في الجريدة الرسمية.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا منذ عام 1953- 1987، الجزء الأول والثاني، نقابة المحامين الأردنيين، عمان.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا منذ عام 1987 – 2001، الجزء الثالث، نقابة المحامين الأردنيين، عمان.

القوانين والأنظمة واللوائح:

أ - بالنسبة لمصر:

- الدستور المصري لسنة 1971.
- الدساتير المصرية المتعاقبة لعام 1866، 1879، 1882، 1883، 1913، 1923، 1930، 1956، 1958، 1964.
- قانون مجلس الشعب رقم (38) لسنة 1972 والمعدل بالقانون رقم 175 لسنة 2005، وقانون مجلس الشورى رقم (120) لسنة 1980 والمعدل بالقانون رقم 176 لسنة 2005.
- قانون الطوارئ رقم (47) لعام 1972.
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لسنة 1976.

ب – بالنسبة للأردن:

- الدستور الأردني الحالي لعام 1952.
- الدساتير الأردنية لسنة 1928، 1947.
- قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.
- قانون الانتخاب المؤقت رقم (34) لعام 2001.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام 1998.
- النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1996.

(9) Kingston DERRY. D. Phill:

- British Institutions of Today, Third edit, London, 1979.

(10) MAITLAND:

- The Constitutional History of England, Cambridge University Press,1965.

(11) Markesinis (B.S):

- The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, Cambridege, 1979.

(12) Paul Silk:

- How Parliament works, first Puplished, mackeys of chatham LTd, England, 1987.

(13) Philip Norton:

- Legislares, Oxford University Press, 1990.

(14) Robenson:

- The political Quarterly, London, 1976.

(15) SAWER:

- The Australian Constitution, Canberra,1975.

(16) SCOTT, KoBRin. (D.M.M.D.L).

- Level brirish constitution 3rd edir, London, 1979.

(17) SIR ERNEST BARKER:

- Political parties and party system in British, 1952

(18) Wade and Bradley: (Ecs, Aw)

- Constitional and administrative law, tenth edit, L.C. London 1985.

(19) Yardley: (D.C.M)

- Introduction to British constitutional law, fifth edit, London.

(20) PUPLISHES:

- The British Parliament, British information Servieces, London, 1975, P.6.

2- اللغة الفرنسية:

I- LES OUVRAGES GENERAUX:

- BERLIA (G) : Application de L'article 16 de la Constitution de 1985 et les Rap ports entre le parlement et le gouvernment R. D. P., T2 1961.
- BURDEAU (G) : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 8e éd L.C.S. Paris, 1970.
- CARDART (J) : Institutions Politques et droit Constitutionnel, T2, Paris, 1975
- DUVERGER (m) :
  - institutions Politiques et droit constitutionnel, Paris, 1970.
  - Institutions Politiques et Constitutionnel, Gem ed, Paris,1968.
- HAURIOU (A) :
  - Droit Constitutionnel et instituions, Politiques, Paris, 1980.
  - Droit Constitutionnel et institutions Politiques, edit Montchersti, Paris, 1970.
  - Droit Constitutionnel et Institions Pulitigues 5ed, 1972.
- LAUVAUX (PH) : La dissolution des assemblées Perlementaires, Economica, Paris, 1983.
- MOHROFF (F): La Dissolutions des assemblees Legislatives dans les Constitutions, 1953.
- PACTET (P): Institutions Politiques, droit Constitutionnel, Paris, 1978.
- PRELOT (M) : J. Boulouis institutions Politiques ues et droit Constitutionnel, 2e. ed, Paris, 1987.

- VEDEL (G) : Institutions Politiques du monde Contemporain, 3volumes cours de droit, Paris, 1972 – 1973.

II - THÉSES:

- LAUVAUX (PH) : Le droit de Dissolution dans les régimes démocratiques du type Occidental, thése, Paris, 1980.
- VOISSET (M) : L'article 16 de la Constitution du 4 October 1958, These, Paris, 1969.

حق
حل المجلس النيابي
في النظام الدستوري
" دراسة مقارنة "



دار وائل للنشر

تطلب منشوراتنا للعام 2015 من:

الأردن	مكتبة وائل – عمان – شارع الجمعية العلمية الملكية – مقابل البوابة الشمالية للجامعة الأردنية هاتف: 96265335837 + فاكس: 96265331661 + ص.ب 1746 الجبيهة. Sales@darwael.com
الأردن	دار وائل للنشر والتوزيع – العبدلي – مقابل مجلس الأمة – بجانب الخطوط الجوية الملكية الأردنية هاتف: 96265690005 + فاكس: 96265661996 + Wael@darwael.com
الجزائر	الدار الجامعية للكتاب – ولاية بومرداس – هاتف: 21324872766+ maunivliv_dz@yahoo.fr
السعودية	مكتبة جرير – ليست مجرد مكتبة – الرياض – المركز الرئيسي – هاتف: 96614626000 + الرياض شارع العليا وكافة فروعها.
السعودية	مكتبة كنوز المعرفة للمطبوعات والأدوات المكتبية – جدة – الشرقية– شارع ستين هاتف: 96626514222 + فاكس: 96626516593 + info@konoozb.com
السعودية	دار الناشر الدولي – الرياض – حي الملك فهد – هاتف: 96612071186 + فاكس: 96612070587 + ippd@live.com
السعودية	مكتبة المتنبي – الدمام – هاتف: 966569793594 + – فاكس: 96638432794 + mb.book.sa@gmail.com
السعودية	المكتبة العصرية – جدة – هاتف: 96626730658 + 96626730658 + – فاكس: 966126739554 + al_asria@hotmail.com
ليبيا	مكتبة أجيال للكتب العلمية – خلف الأكاديمية الليبية– جنزور – هاتف: 218925365281 + 218914787128 + elakrami196698@yahoo.com
ليبيا	دار الرواد – طرابلس – ذات العماد – هاتف: 218213350332 + – فاكس: 218213350016 + daralrowadbooks@gmail com
ليبيا	مكتبة طرابلس العلمية العالمية – هاتف: +218213601583 – فاكس: 218213601585 + tripoli.bookshop@hotmail.com
ليبيا	مكتبة الشهيد عبد الرحمن – مصراته – هاتف: 218913166076 + 218913137257+ فاكس: 218925758030+
العراق	مكتبة الذاكرة – بغداد – الأعظمية – هاتف: 96414259987 + نقال: 9647800740728 + info@althakerabookshop.com
العراق	مكتبة التفسير – أربيل – القلعة – هاتف: 9647508180866 + tafseeroffice@yahoo.com
العراق	مكتبة دجلة للطباعة والنشر والتوزيع – بغداد – شارع السعدون – هاتف: 96417187092 + نقال: 9647705855603 + dijla.bookshop@yahoo.com
مصر	مكتبة مدبولي – القاهرة – 6 ميدان طلعت حرب – وسط البلد– تلفاكس: 20225756421 + فاكس: 20225752854 + info@madboolybooks.com
مصر	القاهرة – مجموعة النيل العربية – شارع عزت سلامة – متفرع من شارع عباس العقاد – هاتف: 20226717135 + فاكس: 20226717134 + info@arabnilegroup.com
الإمارات	مكتبة دبي للتوزيع – دبي وكافة فروعها في الإمارات – هاتف: 97143339998 + فاكس: 97143337800 +
الإمارات	مكتبة الفلاح – العين – ص.ب 16431– هاتف: 9717662189 + – فاكس: 9717657901 +
قطر	مكتبة جرير – ليست مجرد مكتبة – الدوحة – طريق سلوى – تقاطع رمادا – هاتف: 9744440212 +
الكويت	مجموعة ايكوز للتجارة العامة – الكويت – هاتف: 96522667778 + – فاكس: 96522667779 + نقال: 96597150400 + arahman70@hotmail.com
الكويت	مكتبة دار ذات السلاسل – الكويت – هاتف: 9652428204 + – فاكس: 96522438304 + ths@thatalsalasil.com.kw
رام الله	دار الشروق للنشر والتوزيع – هاتف: 97022965319 +
الخليل	مكتبة دنديس – الخليل – هاتف: 970599319922 + – فاكس: 9722224123 + info@dandis.ps
سوريا	دار المنجد للنشر – دمشق – الجمارك – المزة – هاتف: +963112135414 – فاكس: 963112118277 + munajed@mail.sy
لبنان	دار الكتب العلمية – بيروت – تلفاكس: 9615804810 + 9615804811 +
موريتانيا	المكتبة التجارية الموريتانية الكبرى – نواكشوط – هاتف: 2225253009 + – ص.ب 341

wael@darwael.com
www.darwael.com
دار وائل للنشر و التوزيع
دار وائل للنشر
دار وائل للنشر

